

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 157° - Numero 8

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 febbraio 2016

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 30. Sentenza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto - Trasporto di viaggiatori - Divieto, per le imprese che svolgono attività di noleggio bus con conducente, di incrementare il parco automezzi con autobus usati.

- Legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), art. 12, comma 3.....

Pag. 1

N. 31. Sentenza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti dalle attività di contrasto all'evasione fiscale, ai fini della confluenza nei fondi per la riduzione della pressione fiscale e della copertura degli oneri conseguenti all'applicazione del d.l. n. 66 del 2014.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 7, commi 1 e 1-bis.

Pag. 5

N. 32. Sentenza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata speciale - Divieto di concessione del beneficio ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Applicabilità ai condannati minorenni.

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10 - art. 4.

Pag. 11

N. 33. Ordinanza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Irrogazione di sanzioni amministrative di competenza regionale previste dal d.lgs. 03/04/2006 n. 152 - Attribuzione alle Province.

- Legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 "Norme per la tutela dell'ambiente" e successive modificazioni), art. 2, comma 1.

Pag. 15

N. 34. Ordinanza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Famiglia - Obbligo alimentare del figlio a favore del genitore - Cessazione per decadenza dell'avente diritto dalla responsabilità genitoriale.

- Codice civile, art. 448-bis.

Pag. 17



N. 35. Ordinanza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque e acquedotti - Servizio idrico integrato - Ampliamento della durata dell'affidamento del servizio applicabile anche alle concessioni già sottoscritte.

- Legge della Regione Lombardia 26 novembre 2014, n. 29, recante «Disposizioni in materia di servizio idrico integrato. Modifiche al Titolo V, Capi I, II e III, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche)», art. 1, comma 1, lettera *m*).....

Pag. 19

N. 36. Sentenza 13 gennaio - 19 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di ragionevole durata del relativo procedimento.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, come aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.....

Pag. 22

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Dipendenti del Servizio sanitario nazionale - Limite massimo di 48 ore dell'orario settimanale - Riposi giornalieri inferiori a undici ore in casi eccezionali.

- Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), art. 2, comma 1, lett. *a*) e *c*).

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Assunzione di personale sanitario a tempo determinato - Limiti e condizioni.

- Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), art. 3.

Pag. 31

N. 26. Ordinanza del Tribunale di Catania del 15 settembre 2015

Reati e pene - Reati tributari - Omessa dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) - Previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 77.468,53.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 5, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.....

Pag. 35



N. 27. Ordinanza della Corte di cassazione del 23 settembre 2015

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Denunciata introduzione di una serie di misure di prevenzione in sede di conversione di un decreto-legge.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75-bis, introdotto dall'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.....

Pag. 37

N. 28. Ordinanza della Corte di cassazione del 23 settembre 2015

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Denunciata introduzione di una serie di misure di prevenzione in sede di conversione di un decreto-legge.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75-bis, introdotto dall'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.....

Pag. 47

N. 29. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Novara del 1° dicembre 2015

Imposte e tasse - Regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico - Riconduzione alla tassazione ordinaria dei fabbricati, con riduzione forfetaria del reddito locativo elevata al 35 per cento.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 («Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento»), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 4, commi 5-quater e 5-sexies, lett. a) [quest'ultimo modificativo dell'art. 37, comma 4-bis, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 («Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi»)].

Pag. 57

N. 30. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 17 dicembre 2015

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) del potere di determinare, a carico dei gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, un contributo in misura non superiore dell'uno per mille del fatturato.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 37, comma 6, lett. b).

Pag. 61





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 30

Sentenza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto - Trasporto di viaggiatori - Divieto, per le imprese che svolgono attività di noleggio bus con conducente, di incrementare il parco automezzi con autobus usati.

- Legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), art. 12, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra la Ditta Vottero Autoservizi di Vottero Prina Fiorenzo e la Provincia di Torino con ordinanza del 27 marzo 2015, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 marzo 2015 il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte - sezione seconda - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.



La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Ditta Vottero Autoservizi contro la Provincia di Torino per l'annullamento dell'atto con cui il dirigente del Servizio trasporti della Provincia ha respinto l'istanza di nulla-osta all'immatricolazione di un autobus (usato) «ad incremento del parco automezzi dell'impresa ricorrente».

La Provincia ha respinto l'istanza in applicazione dell'art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 22 del 2006. In base a tale disposizione (nella formulazione vigente al momento dell'atto e del ricorso al TAR), «Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi». La ricorrente ha impugnato l'atto di rigetto con un unico motivo, consistente nell'illegittimità derivata dall'incostituzionalità dell'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 22 del 2006, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione, anche in relazione a quanto previsto dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

1.1.- Il rimettente illustra, in primo luogo, il contenuto della citata legge n. 218 del 2003 e, di seguito, sintetizza il contenuto della legge regionale n. 22 del 2006. In particolare, l'art. 12 (Qualità degli autobus) stabiliva, nella versione originaria, quanto segue: «1. Al fine di tutelare la sicurezza degli utenti le imprese si dotano di un parco autobus adibito a noleggio avente un'anzianità media non superiore ad otto anni, con un'anzianità massima per singolo autobus non superiore a quindici anni ed in ogni caso una percorrenza chilometrica massima pari a 1.000.000 di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti. 2. La presente disposizione acquista efficacia trascorsi quattro anni dall'entrata in vigore della presente legge e in caso di mancanza del requisito, l'autorizzazione è sospesa fino alla sua effettiva reintegrazione. 3. Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi».

Il giudice *a quo* argomenta la rilevanza della questione di costituzionalità, osservando che essa «sostanzialmente coincide con l'unica ed articolata censura dedotta dall'impresa ricorrente».

Il TAR passa poi ad illustrare la non manifesta infondatezza della questione. Sotto un primo profilo, il rimettente evidenzia che la norma regionale *de qua* «avrebbe introdotto un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo, con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 Cost. nonché dell'art. 117, primo comma, Cost. che impone alle Regioni di conformarsi ai vincoli dell'ordinamento comunitario». Il giudice *a quo* richiama, a tale proposito, l'art. 20 (Uguaglianza davanti alla legge) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e l'art. 3 del regolamento CE n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 (che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio).

Sotto un secondo profilo, il rimettente osserva che la norma in questione appare «in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza, sancita dalla Direttiva 2006/123/CE», aggiungendo che sarebbe «stata ripetutamente affermata l'impossibilità per le Regioni di introdurre nell'ordinamento, anche per via normativa, previsioni atte a distorcere il confronto concorrenziale e la libertà d'impresa sul piano interspaziale, ossia tra territori regionali differenti» (il TAR richiama, a sostegno, la sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2014). Il giudice *a quo* sottolinea che «[l]a legge statale non prevede limitazioni all'utilizzo di autobus usati», né «prevede limitazioni territoriali per l'esercizio dell'attività di noleggio da parte delle imprese autorizzate». L'art. 1 della legge n. 218 del 2003 stabilisce che l'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada «rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza». L'art. 4 della legge n. 218 del 2003 non attribuirebbe «alle Regioni il potere di disciplinare in senso più restrittivo la tipologia di automezzi utilizzabili dalle imprese autorizzate». Pertanto, «la norma regionale piemontese violerebbe gli artt. 3, 41 e 117 Cost., introducendo una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale e delle competenze riservate alla legislazione regionale».

Infine, sotto un terzo profilo il rimettente osserva che, «[o]ve, invece, il divieto di acquisire autobus usati trovasse la propria giustificazione nell'obiettivo di salvaguardare la sicurezza (in particolare, la sicurezza della circolazione e degli utenti trasportati) e di tutelare l'ambiente (in particolare, per il contenimento delle emissioni inquinanti), la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lett. *h*) e della tutela dell'ambiente (lett. *s*)».

In conclusione, il giudice *a quo* solleva questione di costituzionalità dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui vieta alle imprese che svolgono attività di noleggio autobus con conducente di incrementare il parco autobus con automezzi usati».



2.- Le parti del giudizio *a quo* non si sono costituite davanti alla Corte costituzionale. Inoltre, il Presidente della Regione Piemonte non è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte - sezione seconda - dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Ditta Vottero Autoservizi contro la Provincia di Torino per l'annullamento dell'atto con cui il dirigente del Servizio trasporti della Provincia ha respinto l'istanza di nulla-osta all'immatricolazione di un autobus (usato) «ad incremento del parco automezzi dell'impresa ricorrente».

La Provincia ha respinto l'istanza in applicazione dell'art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 22 del 2006. In base a tale disposizione (nella formulazione vigente al momento dell'adozione dell'atto e del ricorso al TAR), «Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi».

Con riferimento a tale disposizione, il giudice rimettente solleva tre questioni di costituzionalità: *a)* la norma regionale «avrebbe introdotto un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo, con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 nonché dell'art. 117, primo comma, Cost.»; *b)* la norma si porrebbe «in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza» e introdurrebbe «una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale [legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»] e delle competenze riservate alla legislazione regionale», violando così gli artt. 3, 41 e 117 Cost.; *c)* «[o]ve, invece, il divieto di acquisire autobus usati trovasse la propria giustificazione nell'obiettivo di salvaguardare la sicurezza [...] e di tutelare l'ambiente [...], la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lett. *h*) e della tutela dell'ambiente (lett. *s*)».

2.- Dopo l'adozione dell'ordinanza di remissione, la disposizione sottoposta all'esame di questa Corte è stata sostituita dalla legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 20, recante «Modifica alla legge regionale 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente)». Attualmente, l'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 22 del 2006 stabilisce quanto segue: «Le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da altro Stato membro dell'Unione europea, che esercitano l'attività di noleggio in Piemonte, devono utilizzare veicoli in possesso dei requisiti di cui al presente articolo». Il 6 agosto 2015, giorno della pubblicazione della legge regionale n. 20 del 2015 nel Bollettino Ufficiale della Regione, la disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità ha dunque cessato di produrre i suoi effetti.

Tale *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, essendo palese la sua ininfluenza nel giudizio *a quo*. Infatti, in base al principio *tempus regit actum*, alla stregua del quale si definiscono le condizioni di validità di un provvedimento amministrativo, la legittimità del diniego di nulla-osta va valutata in base alla norma vigente al momento della sua adozione. Dunque, non è dubitabile la permanenza - nel giudizio *a quo* - della rilevanza della questione pendente davanti a questa Corte (sentenze n. 151 del 2014 e n. 90 del 2013).

3.- Nel merito, la seconda questione sollevata dal giudice rimettente è fondata.

Tale questione ha carattere misto, di competenza e di sostanza, in quanto il giudice *a quo* invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l'art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest'ultima disposizione, alla luce degli argomenti spesi dal rimettente, come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Il nucleo della questione può essere sintetizzato nei seguenti termini: se la Regione, che è titolare di competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale (di linea e non di linea: sentenza n. 452 del 2007), possa prevedere o meno - nell'esercizio di tale competenza - un limite all'iniziativa economica privata, in presenza della legge n. 218 del 2003.

L'art. 1 della legge n. 218 del 2003 stabilisce che «[l]'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287» (comma 1). La stessa legge n. 218 del 2003 si propone



di stabilire «i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario» (comma 2), e, in particolare, di «garantire [...]: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (comma 4).

L'art. 4 della legge statuisce che, «[a] fine di definire i contenuti e le modalità delle prestazioni che le imprese professionali esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente sono tenute a fornire ai committenti o ai sottoscrittori delle relative offerte, di subordinare l'effettivo esercizio al rispetto della regolamentazione comunitaria e nazionale in materia di rapporti di lavoro e di prestazioni di guida, di assicurare condizioni omogenee per l'inserimento sul mercato delle imprese nazionali e di quelle comunitarie, spetta alle regioni adottare propri atti legislativi o regolamentari che siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (comma 1). In particolare, «spetta alle regioni l'adozione di atti legislativi o regolamentari volti: a) a stabilire le modalità per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 5; b) a fissare le modalità e le procedure per l'accertamento periodico della permanenza dei requisiti previsti dalle norme comunitarie e nazionali per lo svolgimento dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada» (comma 2). Il comma 3, poi, dispone che, «[p]er un quadro di riferimento complessivo sul numero e sulla distribuzione territoriale delle imprese professionali esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente, ai fini degli adempimenti e degli interventi da compiere a livello comunitario, le regioni istituiscono il registro regionale delle imprese esercenti l'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente [...]».

Con la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha dunque inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato - fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali -, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della «tutela della concorrenza», definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006).

Questa Corte ha chiarito che «[l]'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (sentenza n. 165 del 2014). In altre parole, la «tutela della concorrenza» «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 49 del 2014).

In questo contesto, i citati artt. 1 e 4 della legge n. 218 del 2003 devono essere intesi nel senso che, essendosi assunto il legislatore statale il compito di conciliare la libertà di iniziativa economica con l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori (art. 1), le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale (art. 4) e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i «criteri di tutela della libertà di concorrenza» fissati nella legge statale (art. 4, comma 1), penalizzerebbero gli operatori «interni», data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni (art. 5, comma 3).

Restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente - con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati -, la norma regionale contestata non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre regioni, ma è altresì idonea a produrre l'effetto (nel caso in cui l'impresa non abbia le maggiori risorse necessarie per comprare un autobus nuovo) di impedire irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa le possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014). La previsione censurata eccede, dunque, i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della «tutela della concorrenza».

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.- Restano assorbite la prima e la terza questione sollevate dal rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160030

N. 31

Sentenza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti dalle attività di contrasto all'evasione fiscale, ai fini della confluenza nei fondi per la riduzione della pressione fiscale e della copertura degli oneri conseguenti all'applicazione del d.l. n. 66 del 2014.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 7, commi 1 e 1-bis.

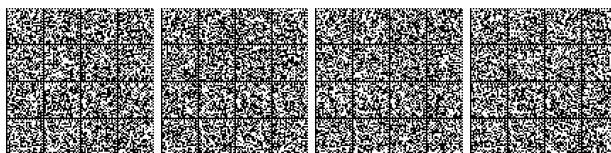
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 29-31 luglio, il 20 agosto e il 22 agosto 2014, depositati in cancelleria il 31 luglio, il 26 agosto e il 28 agosto 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 57, 65 e 66 del registro ricorsi 2014.

Visti gli atti di costituzione di Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 e nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 29 luglio 2014, ricevuto il 31 luglio 2014 e depositato il medesimo giorno (reg. ric. n. 57 del 2014), la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, fra gli altri, i commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, per violazione degli artt. 8, numero 1), 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), in particolare degli artt. 9, 10 e 10-bis; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in particolare degli artt. 2 e 4; degli artt. 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché dell'art. 136 Cost.; dell'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010); dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e «di delimitazione temporale».

L'art. 7, comma 1, prevede che «Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, così come modificato dall'articolo 1, comma 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si applicano fino all'annualità 2013 con riferimento alla valutazione delle maggiori entrate dell'anno medesimo rispetto a quelle del 2012. Le maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate nell'anno 2013 derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, valutate ai sensi del predetto articolo 2, comma 36, in 300 milioni di euro annui dal 2014, concorrono alla copertura degli oneri derivanti dal presente decreto».

Il successivo comma 1-bis stabilisce che «All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti modifiche:

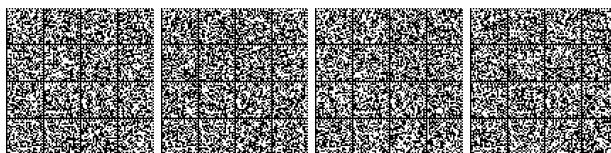
a) al comma 431, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

“b) l'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni”;

b) al comma 435, dopo le parole: “Per il 2014” sono inserite le seguenti: “e il 2015”».

2.- Secondo la ricorrente, tali disposizioni introducono una riserva all'erario di maggiori gettiti di tributi statali, in contrasto con l'assetto generale dei suoi rapporti finanziari con lo Stato, in quanto prevedono forme di contribuzione finanziaria da parte delle Province autonome ulteriori rispetto a quanto già definito nello statuto e nelle relative norme di attuazione e unilateralmente disposte dal legislatore statale.

Esse, inoltre, non soddisfano le condizioni poste dalla normativa di attuazione statutaria per la legittimità della riserva all'erario di tali entrate. Infatti, ad avviso della Provincia autonoma, il maggiore gettito derivante dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, percepito nel proprio territorio, non può essere attribuito integralmente allo Stato, perché non discende da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, ma da un più rigoroso accertamento e da una più efficace esazione dei tributi già esistenti.



Non sussiste neppure il requisito della destinazione delle riserve a spese di tipo non continuativo e le norme non destinano le riserve ad obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. Pertanto, in forza dell'art. 75 dello statuto, il maggiore gettito di cui all'impugnato art. 7 spetta alla Provincia autonoma.

Le norme censurate, infine, non rispettano nemmeno i meccanismi paritetici previsti dallo statuto e dalla normativa di attuazione, quale espressione del principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra lo Stato e la Provincia autonoma.

3.- Con atto depositato il 20 gennaio 2015, la Provincia autonoma di Bolzano, alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica stipulato con il Governo il 15 ottobre 2014 e attuato con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), ha dichiarato di rinunciare al ricorso.

4.- Con atto depositato il 10 marzo 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia.

5.- Con ricorso notificato il 20 agosto 2014 e depositato il successivo 26 agosto (reg. ric. n. 65 del 2014), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, fra gli altri, l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito dalla l. n. 89 del 2014, per violazione degli artt. 8, 9, 16, 75, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché delle relative norme di attuazione; del d.lgs. n. 268 del 1992, in particolare degli artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17, 18 e 19; del d.lgs. n. 266 del 1992, in particolare degli artt. 2 e 4; del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in particolare dell'art. 8; degli artt. 117, sesto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001; nonché del principio di leale collaborazione.

6.- Ad avviso della ricorrente, le maggiori entrate di cui all'impugnato art. 7, comma 1, non derivano dall'aumento delle aliquote o dall'introduzione di nuovi tributi; la riserva da esso prevista, inoltre, non rispetta i requisiti richiesti dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 ai fini della sua legittimità, mancando sia la destinazione a «nuove specifiche spese di carattere non continuativo», sia la delimitazione temporale, sia la contabilizzazione distinta.

7.- Con atto depositato il 18 settembre 2014, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

8.- Con atto depositato il 20 gennaio 2015, la Provincia autonoma di Trento, alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica stipulato con il Governo il 15 ottobre 2014 e attuato con la legge n. 190 del 2014, ha dichiarato di rinunciare all'impugnativa.

9.- Con atto depositato il 17 marzo 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia al ricorso.

10.- Con ricorso notificato il 22 agosto 2014 e depositato il successivo 28 agosto (reg. ric. n. 66 del 2014), la Regione siciliana ha impugnato, fra gli altri, i commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014, per violazione dell'art. 36 dello statuto regionale (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); degli artt. 14, 17, 37, 38 e 43 del medesimo statuto; nonché del principio di leale collaborazione.

11.- Secondo la Regione, le disposizioni impugunate destinano le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale effettivamente incassate nel 2013, rispetto a quelle ottenute nel 2012, alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del decreto-legge.

Tali proventi, tuttavia, non costituiscono una «nuova» entrata - che comunque può essere riservata allo Stato soltanto a fronte di una ben precisa ed individuata destinazione - ma un «recupero» di imposte spettanti alla Regione.

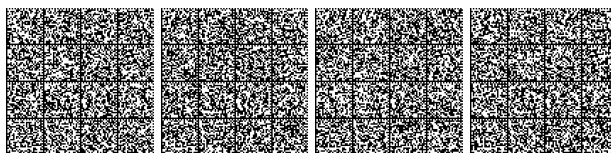
Inoltre, la contrazione delle entrate finanziarie conseguente alle norme impugunate limiterebbe la competenza legislativa regionale.

12.- Con atto depositato il 30 settembre 2014 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

12.1.- Il Presidente del Consiglio eccepisce preliminarmente tre profili di inammissibilità del ricorso.

12.1.1.- In primo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014, ai sensi del quale «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione».

12.1.2.- In via subordinata, il ricorso sarebbe inammissibile perché la disposizione censurata costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica suscettibile, come tale, di imporsi a tutti i livelli di governo.



12.1.3.- Infine, il ricorso sarebbe inammissibile per la genericità delle censure.

12.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, sarebbe cessata la materia del contendere alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana, in data 9 giugno 2014, con il quale sono stati definiti gli impegni per il periodo 2014-2017.

12.3.- Nel merito, la difesa statale deduce l'infondatezza delle censure, in quanto lo Stato può dettare la disciplina dei tributi da esso istituiti, anche in riferimento all'evasione ad essi relativa, purché non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi finanziari per farvi fronte.

Inoltre, sussisterebbero le particolari finalità contingenti e continuative che legittimano la riserva, «in quanto le disposizioni specificano le finalità erariali delle maggiori entrate».

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano (ricorso n. 57 del 2014), la Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 65 del 2014) e la Regione siciliana (ricorso n. 66 del 2014) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del richiamato decreto-legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 7 è impugnato, con riguardo al comma 1, da tutte le ricorrenti; con riguardo al comma 1-bis, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione siciliana.

1.1.- La disposizione di cui al comma 1, al primo periodo, fissa al 2013 il termine per l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con riferimento alla valutazione delle maggiori entrate della medesima annualità 2013 rispetto a quelle dell'anno precedente. A loro volta, le disposizioni del richiamato art. 2 riservano allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale.

Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 7, invece, prevede che le maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate nel 2013, derivanti dal contrasto all'evasione fiscale e valutate, ai sensi del menzionato art. 2, comma 36, in 300 milioni di euro annui dal 2014, concorrano alla copertura degli oneri derivanti dallo stesso d.l. n. 66 del 2014, come convertito dalla l. n. 89 del 2014.

1.2.- Quanto al comma 1-bis dell'art. 7, esso riscrive in parte i commi 431 e 435 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), prolungandone l'applicabilità. Anche tali commi introducono riserve all'erario di maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, destinandole al «Fondo per la riduzione della pressione fiscale».

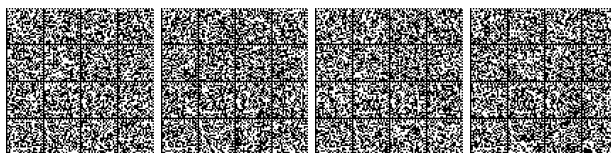
In particolare, ai sensi della lettera a) del comma 1-bis si prevede che tale Fondo venga alimentato, tra l'altro, dall'ammontare di risorse espressamente qualificate come «permanenti» che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare non solo quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso, ma anche rispetto «a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente» derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività svolta da Regioni, Province e Comuni.

La lettera b) del comma 1-bis, invece, estende al 2015 la destinazione alla riduzione della pressione fiscale delle entrate incassate in un apposito capitolo, derivanti da misure straordinarie di contrasto dell'evasione fiscale e non computate nei saldi di finanza pubblica, mediante riassegnazione al predetto Fondo.

1.3.- Tutte le censure delle ricorrenti si incentrano, in sostanza, sul fatto che le disposizioni impugnate riserverebbero allo Stato le maggiori entrate da esse previste, in spregio ai requisiti statutariamente richiesti ai fini della legittimità di una simile riserva.

2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Nelle more del giudizio, le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno raggiunto con lo Stato un accordo in materia di finanza pubblica. Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, la rinuncia ai ricorsi. Il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare tali rinunce.



Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'accettazione della rinuncia determina l'estinzione del processo in riferimento alle questioni di legittimità promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso n. 57 del 2014, limitatamente ai commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014; nonché in riferimento alle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 65 del 2014, limitatamente al solo comma 1.

Nonostante abbia raggiunto un analogo accordo, la Regione siciliana non ha rinunciato al ricorso. Restano, dunque, da esaminare le questioni promosse dalla stessa Regione, con il ricorso n. 66 del 2014, limitatamente ai commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014.

4.- Ad avviso della ricorrente, i proventi previsti dai commi impugnati non costituirebbero una «nuova» entrata, ma un «recupero» di imposte spettanti alla Regione.

5.- Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso sarebbe in primo luogo inammissibile alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014, ai sensi del quale «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione».

L'eccezione non è fondata.

In base alla giurisprudenza di questa Corte, infatti, la clausola di salvaguardia svolge una «funzione di generale limite» per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione e «Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari» (*ex plurimis*, sentenza n. 241 del 2012); di conseguenza, l'eccezione non può essere accolta poiché essa «attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa» (sentenza n. 199 del 2014).

5.2.- Secondo la difesa statale, il ricorso sarebbe, altresì, inammissibile in quanto le disposizioni impugnate sarebbero espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Neppure questa eccezione può essere accolta.

È bensì vero che, «di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale» (sentenza n. 77 del 2015), ma quand'anche, in ipotesi, alle disposizioni impugnate fosse riconosciuta una simile natura, «da tale qualificazione discenderebbe, semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenza n. 176 del 2015).

5.3.- Ugualmente priva di fondamento è l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità delle censure.

La ricorrente, infatti, richiama correttamente il parametro costituzionale - l'art. 36 dello statuto regionale, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e ne lamenta la violazione in ragione del fatto che le maggiori risorse derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale non costituirebbero entrate «nuove», ma mero «recupero» di imposte già spettanti alla Regione.

A ben vedere, dunque, «Il ricorso - ancorché conciso - rende [...] ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012). Di qui l'infondatezza di questa ulteriore eccezione.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri invoca, altresì, la cessazione della materia del contendere, alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana in data 9 giugno 2014, con il quale è stato definito il concorso della Regione al rispetto del patto di stabilità interno per il periodo 2014-2017.

Nonostante abbia raggiunto tale accordo, tuttavia, la Regione siciliana non ha rinunciato al ricorso; pertanto, non può essere dichiarata cessata la materia del contendere.

7.- Nel merito, la questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha escluso l'operatività di clausole di salvaguardia analoghe a quella di cui all'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014, come convertito dalla l. n. 89 del 2014, ogniqualvolta «il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana» (sentenza n. 241 del 2012).



È bensì vero che gli impugnati commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014, non recano un esplicito riferimento all'attività di contrasto all'evasione fiscale posta in essere dall'agente della riscossione competente per la Sicilia; nondimeno, nessun dubbio può sussistere sul fatto che le somme recuperate dalla lotta all'evasione fiscale non costituiscono nuove entrate (sentenza n. 246 del 2015) e che tra esse rientrano anche quelle derivanti dall'attività svolta sul territorio siciliano dagli organismi competenti.

D'altra parte, questa Corte, nell'escludere che possa essere motivo di inammissibilità della questione la mancata indicazione, da parte della Regione siciliana, delle specifiche «maggiori entrate» che costituiscono proventi di tributi ad essa devoluti, ha sottolineato che «Nessuna incertezza, infatti, può sussistere in ordine all'oggetto del giudizio, sia perché le censure della Regione non possono che riferirsi alle entrate su cui essa abbia titolo; sia perché, a sua volta, è lo stesso comma 431 a far riferimento ad un generico "ammontare di risorse permanenti che [...] si stima di incassare quali maggiori entrate [...] derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale", senza dunque indicare con precisione su quali ambiti si concentrerà la lotta all'evasione e se, di conseguenza, potrà incidere anche su entrate di spettanza regionale» (sentenza n. 246 del 2015).

Se dunque le censure della Regione siciliana non possono che riferirsi ad entrate ad essa spettanti, ne deriva che anche nel presente giudizio la clausola di cui all'art. 50-bis deve ritenersi inoperante; di conseguenza, «I commi impugnati [...] nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'Erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012).

8.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, limitatamente all'art. 7, commi 1 e 1-bis, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento, limitatamente all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

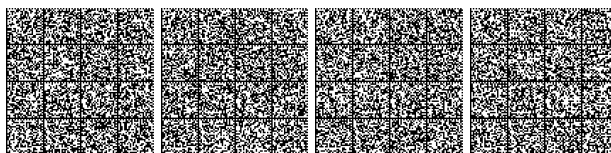
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 32

Sentenza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata speciale - Divieto di concessione del beneficio ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Applicabilità ai condannati minorenni.

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10 - art. 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10, promosso dal Tribunale per i minorenni di Milano con ordinanza del 10 marzo 2015, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 marzo 2015 il Tribunale per i minorenni di Milano ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Il Tribunale procede quale giudice del reclamo proposto dal detenuto Z.I.C. contro un provvedimento del Magistrato di sorveglianza territorialmente competente. Il reclamante è ristretto in esecuzione della pena complessiva della reclusione per dieci anni ed otto mesi, inflittagli per il delitto di omicidio volontario aggravato e per altri reati minori, tutti commessi nell'ottobre del 2007, epoca nella quale era persona minore d'età. La fine della pena era prevista, al momento dell'ordinanza di rimessione, per il 19 febbraio 2017.



L'impugnativa concerne un provvedimento del 20 gennaio 2015 con il quale il Magistrato di sorveglianza, in rapporto al più recente semestre di esecuzione della sanzione detentiva, aveva accordato al richiedente la liberazione anticipata prevista dalla legge di ordinamento penitenziario, nella misura ordinaria di quarantacinque giorni. Secondo il reclamante, in applicazione dell'art. 4 del d.l. n. 146 del 2013, come modificato in sede di conversione, la riduzione di pena avrebbe dovuto ammontare invece a settantacinque giorni. Ben vero, infatti, che la pena in esecuzione era stata inflitta anche per un reato compreso nell'elenco di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come tale escluso dalla previsione speciale di allungamento dei periodi di liberazione anticipata, tuttavia l'esclusione non dovrebbe operare - sempre secondo il reclamante - nei confronti di persone minori d'età al momento del fatto, pena la violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

Il Tribunale ritiene la questione rilevante e non manifestamente infondata.

Dopo aver osservato come, nella perdurante attesa di disposizioni *ad hoc*, l'esecuzione della pena per reati commessi da minorenni sia tuttora regolata dalle disposizioni generali sulla materia (art. 79 della legge n. 354 del 1975), il giudice *a quo* rammenta che, comunque, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente introdotto alcuni «correttivi», relativamente a norme confliggenti con i «principi ispiratori del diritto penale minorile» (sono menzionate le sentenze n. 436 del 1999, n. 450 del 1998 e n. 403 del 1997).

Il rimettente afferma che nel caso concreto si riscontrerebbe, «operando un'interpretazione costituzionalmente orientata, un contrasto del dettato normativo di cui all'art. 4 della legge 10 del 2014 [...] con l'esigenza di flessibilità e di protezione dell'infanzia e della gioventù (garantite dagli artt. 3 e 31 II co. della Costituzione) che caratterizza il trattamento del detenuto minorenne». Il trattamento di quest'ultimo, per consentirne il recupero sociale, dovrebbe infatti essere differenziato rispetto a quello del detenuto adulto, tenuto conto della parabola evolutiva e della formazione della personalità del minore.

Il Tribunale denuncia inoltre una violazione del principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), poiché l'art. 4 del d.l. n. 146 del 2013, come convertito, prevederebbe un meccanismo automatico di esclusione del minore dal beneficio della liberazione anticipata speciale, elusivo come tale della necessità di una valutazione individualizzata, che risponda alle esigenze costituzionali di protezione della personalità dello stesso minore.

Considerato in diritto

1.- Operando in funzione di giudice del reclamo avverso un provvedimento del magistrato di sorveglianza, il Tribunale per i minorenni di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Il primo comma di tale disposizione stabilisce in via generale che, per un periodo di due anni dalla sua entrata in vigore, la detrazione di pena ottenuta in virtù della concessione della liberazione anticipata «ordinaria» (prevista dall'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà») sia pari non già a quarantacinque (come, appunto, prevede l'appena ricordato art. 54), ma a settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. La parte di disposizione in esame, tuttavia, esclude esplicitamente dall'accesso al maggior beneficio i condannati per taluno dei delitti indicati dall'art. 4-bis della stessa legge n. 354 del 1975.

Osserva, dunque, il giudice *a quo* che il reclamante - condannato anche per un delitto ricompreso nell'elenco di cui al citato art. 4-bis, commesso quando era minore d'età - mentre può ottenere la detrazione prevista dalla liberazione anticipata cosiddetta «ordinaria», è escluso in radice dal maggior beneficio. Da ciò, il preteso contrasto con gli artt. 3 e 31, secondo comma, della Costituzione, i quali imporrebbero flessibilità e individualizzazione nel trattamento del detenuto minorenne, al fine di tenere conto dell'evoluzione della sua personalità. E da ciò l'ulteriore contrasto della disposizione censurata con la finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., in ragione del «meccanismo automatico di esclusione» dalla concessione del beneficio dei condannati minorenni (per delitti ricompresi nell'elenco di cui al ricordato art. 4-bis), che precluderebbe una valutazione necessariamente personalizzata del trattamento del minore anche nella fase esecutiva della pena.

2.- Così impostata, la questione è inammissibile per ragioni desumibili dal raffronto tra il tenore della disposizione censurata e gli argomenti spesi dal rimettente.



2.1.- È necessario, in via preliminare, chiarire che il giudice *a quo* - pur censurando, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, l'intero testo dell'art. 4 del d.l. n. 146 del 2013, come convertito, «nella parte in cui si applica ai condannati di età minore» - mira in realtà ad ottenere una pronuncia relativa al solo primo comma della disposizione, trattandosi, nel giudizio principale, dell'applicazione, a un detenuto minorenni (al momento del fatto), della liberazione anticipata speciale in relazione al semestre di esecuzione della pena ricompreso tra l'11 luglio 2014 e il 10 gennaio 2015.

2.2.- Originariamente introdotto con il d.l. n. 146 del 2013, l'istituto della liberazione anticipata speciale si inserisce tra le misure adottate in seguito alla condanna subita dall'Italia ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia), che ha sanzionato il carattere «strutturale e sistemico» del sovraffollamento delle nostre strutture carcerarie e le conseguenti gravi violazioni all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La circostanza che tale istituto appartenga alle misure d'emergenza specificamente indirizzate a far cessare la situazione di sovraffollamento (misure sollecitate dal messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica dell'8 ottobre 2013 ed evocate anche dalla sentenza n. 279 del 2013 di questa Corte) può render ragione del suo carattere transitorio (la misura è efficace per due anni dall'entrata in vigore), nonché di altri aspetti della disciplina (è sottolineata, ad esempio, la natura «compensativa» della valenza retroattiva dell'incremento di riduzione, riconosciuta anche a coloro che, alla data del 1° gennaio 2010, abbiano già usufruito della liberazione anticipata «ordinaria», con detrazione applicabile altresì al semestre in corso di espiazione a quella data, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 4 del d.l. n. 146 del 2013, come convertito).

Nonostante la peculiare occasione che ha provocato l'intervento normativo d'urgenza, e l'evidente finalizzazione della misura da esso introdotta ad obiettivi di riduzione della popolazione carceraria, la liberazione anticipata speciale si innesta nel solco di quella «ordinaria», disciplinata dall'art. 54 della legge n. 354 del 1975, partecipando quindi delle finalità rieducative di quest'ultima. Ciò è evidente almeno con riferimento all'unica parte della disposizione che in questa sede interessa, ossia l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 146 del 2013, come convertito, che non configura alcuna autonomia della liberazione anticipata speciale rispetto a quella «ordinaria», né sotto il profilo delle condizioni per accedervi, né riguardo ad ogni altro aspetto che non consista nell'entità della riduzione di pena. Non a caso, il comma in esame si riferisce direttamente e testualmente alla «detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354», solo stabilendo che la diminuzione sia pari non più a quarantacinque, ma a settantacinque giorni. Il comma in questione, inoltre, non allude ad una valutazione del giudice, ulteriore e diversa rispetto a quella compiuta ai sensi del citato art. 54, che riguarda la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione (secondo i criteri dettati all'art. 103, comma 2, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 - Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà). Semplicemente, all'eventuale esito positivo di tale valutazione, per un periodo di due anni dall'entrata in vigore della norma, lo sconto di pena è pari (non già, si badi, «può» essere pari) a settantacinque giorni.

L'accesso al maggior beneficio - cioè alla detrazione di settantacinque giorni, restando viceversa possibile l'applicazione della riduzione di pena nella misura ordinaria - è precluso ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, disposizione dedicata al trattamento differenziato dei detenuti dei quali si presume l'elevata pericolosità, identificati sulla base dell'intervenuta condanna per un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati (sentenza n. 239 del 2014).

L'originaria disciplina del d.l. n. 146 del 2013, per la verità, non escludeva in principio l'applicazione del nuovo istituto nei confronti dei detenuti sottoposti al trattamento differenziale: l'art. 4, comma 4, del d.l. citato precisava infatti che la detrazione, nella misura dei settantacinque giorni, poteva essere loro concessa, ma soltanto nel caso in cui avessero «dato prova, nel periodo di detenzione, di un concreto recupero sociale, desumibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della personalità». In sostanza, quanto ai condannati per delitti «ostativi», l'accesso al maggior beneficio era condizionato ad una ulteriore, specifica valutazione, sulla base di criteri distinti da quelli, prima richiamati, relativi alla concessione della liberazione anticipata «ordinaria».

All'esito dei lavori parlamentari, la legge di conversione ha tuttavia soppresso il ricordato comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 146 del 2013, ed ha aggiunto al comma 1 dello stesso articolo la previsione, ora vigente ed applicabile al caso in esame, di esclusione dall'accesso alla maggiore detrazione dei condannati per taluno dei delitti cosiddetti «ostativi». La modifica ha reso così inequivoco il fatto che questi ultimi, per i semestri di detenzione successivi all'entrata in vigore della legge di conversione, possono aspirare al solo beneficio della liberazione anticipata «ordinaria», nella misura e secondo i criteri dettati dall'art. 54 della legge n. 354 del 1975.



2.3.- Dopo la conversione del d.l. n. 146 del 2013, e per quel che in questa sede specificamente interessa, risulta dunque che - a parte la condizione dei condannati per delitti “ostativi” (riguardo ai quali valgono le considerazioni appena esposte) - l’accesso al maggior beneficio non è condizionato ad una ulteriore, distinta, valutazione, ma consegue automaticamente: se il detenuto può accedere al beneficio della liberazione anticipata, valutata secondo i criteri “ordinari”, la detrazione sarà non più di quarantacinque, ma di settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.

Ebbene, di quest’ultimo aspetto della normativa censurata, in particolare, il rimettente non sembra consapevole, sicché il petitum dell’ordinanza risulta contraddittorio rispetto alle premesse, ambiguo ed alla fine oscuro, conseguendo l’inammissibilità della questione (*ex plurimis*, e da ultimo, ordinanze n. 148, n. 104 e n. 101 del 2015, sentenze n. 220 del 2014 e n. 220 del 2012).

Evocando «l’esigenza di flessibilità e di protezione dell’infanzia e della gioventù [...] che caratterizza il trattamento del detenuto minorenne», nonché richiamando - peraltro senza adattare opportunamente al caso di specie, così da dimostrarne lo specifico rilievo - alcune sentenze di questa Corte (n. 436 del 1999, n. 450 del 1998 e n. 403 del 1997), il giudice *a quo* sembra perseguire un recupero di discrezionalità valutativa in ordine alla concessione, in favore del detenuto minorenne al momento del fatto, della più estesa riduzione di pena.

Ma, come appunto risulta dall’inquadramento normativo appena svolto, la disposizione censurata non si presta ad un simile obiettivo. Infatti, se questa Corte, accogliendo la questione come sollevata, stabilisse che il comma 1 dell’art. 4 del d.l. n. 146 del 2013, come convertito, è illegittimo nella parte in cui non eccettua i minorenni dal divieto di applicare il nuovo istituto in caso di condanna per delitti riconducibili all’elenco di cui all’art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, non ne conseguirebbe un’applicazione flessibile e individualizzata della liberazione anticipata speciale. Ne conseguirebbe, invece, una sua applicazione indiscriminata ed automatica a tutti i detenuti minorenni (al momento del fatto) condannati per delitti “ostativi”.

Un effettivo recupero di discrezionalità implicherebbe, inoltre, l’introduzione di specifici criteri valutativi, non desumibili in alcun modo dal tessuto normativo vigente, e la cui individuazione spetterebbe, semmai, alla discrezionalità del legislatore (potendo essi, ad esempio, coincidere con quelli originariamente previsti dal comma 4 dell’art. 4 del d.l. n. 146 del 2013, soppresso in sede di conversione, riferiti proprio ai condannati per delitti “ostativi”, ma restando perfettamente concepibili anche criteri alternativi).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Milano, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 33

Ordinanza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Irrogazione di sanzioni amministrative di competenza regionale previste dal d.lgs. 03/04/2006 n. 152 - Attribuzione alle Province.

- Legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 “Norme per la tutela dell’ambiente” e successive modificazioni), art. 2, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 “Norme per la tutela dell’ambiente” e successive modificazioni), sostitutivo dell’art. 65-*bis*, comma 1, della legge della Regione Veneto 16 aprile 1985, n. 33 (Norme per la tutela dell’ambiente), promosso dal Tribunale ordinario di Verona nel procedimento vertente tra la Garda Uno Spa e la Provincia di Verona con ordinanza del 24 febbraio 2014, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell’anno 2015.

Visto l’atto di intervento della Regione Veneto.

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Verona, con l’ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 “Norme per la tutela dell’ambiente” e successive modificazioni), nella parte in cui attribuisce alle Province il compito di irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione, previste dall’art. 133 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

che il giudice rimettente ritiene la questione di legittimità costituzionale rilevante, in quanto la determinazione circa la legittimità costituzionale delle disposizioni che attribuiscono alle Province ordinarie il potere di irrogare siffatte sanzioni amministrative sarebbe pregiudiziale alla decisione nel merito, concernente l’impugnazione di un’ordinanza di ingiunzione emanata dalla Provincia di Verona;

che, secondo il rimettente, la disposizione censurata invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» e di «giurisdizione e norme processuali», determinando una violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere *s)* ed *l)*, della Costituzione;

che, secondo il rimettente, anche a voler ricondurre la norma regionale censurata nell’ambito di una materia legislativa concorrente, trattandosi di determinazione dei principi fondamentali della materia, vi sarebbe comunque violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. e dei relativi principi fondamentali della materia;



che, con atto depositato in data 22 aprile 2015, è intervenuta la Regione Veneto, contestando l'ammissibilità e comunque argomentando per la manifesta infondatezza delle censure promosse dal giudice rimettente;

che la Regione interveniente, richiamando la giurisprudenza costituzionale e in particolare la sentenza n. 259 del 2004, afferma che, al fine di valutare la legittimità costituzionale di una norma, statale o regionale, attributiva di una competenza amministrativa, il parametro di riferimento è rinvenibile non tanto nell'art. 117 Cost., che attiene alla ripartizione della competenza legislativa, quanto nell'art. 118 Cost., e nel principio di sussidiarietà ivi enunciato;

che, secondo la Regione, le sanzioni amministrative, ancorché misure afflittive, devono essere distinte dalla sanzione penale (o civile), con la conseguenza che le prime non sono dunque riconducibili all'esercizio di una potestà giurisdizionale;

che, infine, sempre ad avviso dell'interveniente, il giudice ha omissso di indicare l'ambito materiale di legislazione concorrente a cui sarebbe da ascrivere la legge regionale impugnata, nonché il principio fondamentale della legislazione statale che la legge regionale avrebbe, in ipotesi, violato.

Considerato che il Tribunale ordinario di Verona dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 "Norme per la tutela dell'ambiente", e successive modificazioni), che attribuisce alle Province ordinarie il compito di irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione, previste dall'art. 133 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere s) ed l), e terzo comma della Costituzione;

che, nei termini in cui è stata formulata, la questione presenta plurimi e insuperabili profili di inammissibilità, data, anzitutto, la evidente inconferenza del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere s) ed l), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato funzioni legislative in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e di «giurisdizione e norme processuali»;

che, in riferimento ai medesimi parametri, l'ordinanza è del tutto priva di argomentazioni che illustrino le ragioni di contrasto tra la disposizione censurata e gli invocati parametri costituzionali, ciò che, per costante giurisprudenza di questa Corte, integra a sua volta un'insuperabile ragione di inammissibilità, non essendo sufficiente l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009);

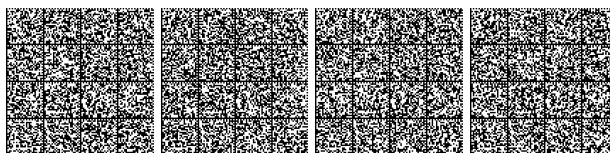
che analoghe carenze argomentative sono riscontrabili anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dato che l'ordinanza non individua la materia di legislazione concorrente che si reputa violata, né adduce motivazioni sufficienti a chiarire le ragioni per cui la disposizione censurata comporterebbe la violazione del parametro invocato;

che, rispetto al medesimo art. 117, terzo comma, Cost., l'ordinanza risulta anche carente sotto il profilo della ricostruzione del quadro normativo di riferimento (tra le tante, ordinanze n. 209 e n. 115 del 2015), con conseguente compromissione dell'«iter logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura» (sentenza n. 18 del 2015), ricostruzione tanto più necessaria in casi, come quello all'esame della Corte, in cui il giudizio di legittimità costituzionale non può risolversi in un mero confronto binario, dato che la legge statale (art. 135, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), modificando il regime previgente, non prevede più esplicitamente, come invece disponeva esplicitamente l'art. 56 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), il potere delle Regioni e delle Province autonome, soggetti titolari della potestà di irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie, di delegarne l'esercizio alle Province ordinarie;

che tale omissione risulta ancora più evidente se si considera che la giurisprudenza di merito, chiamata a interpretare il citato art. 135 del d.lgs. n. 152 del 2006 nel confronto con il previgente art. 56 del d.lgs. n. 152 del 1999, esprime orientamenti giurisprudenziali contrapposti, taluni favorevoli e altri contrari al riconoscimento della facoltà di delegare alle Province il potere sanzionatorio in questione;

che, dunque, alla luce della incompleta ricostruzione normativa e del contrasto giurisprudenziale in atto, il presente giudizio appare impropriamente diretto a ottenere da questa Corte un avallo della interpretazione già ritenuta incostituzionale dal giudice rimettente (*ex plurimis*, ordinanze n. 198 del 2013 e n. 322 del 2010);

che, pertanto, la sollevata questione è manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 11 (Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 "Norme per la tutela dell'ambiente" e successive modificazioni), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere s) ed l), e terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160033

N. 34

Ordinanza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Famiglia - Obbligo alimentare del figlio a favore del genitore - Cessazione per decadenza dell'avente diritto dalla responsabilità genitoriale.

– Codice civile, art. 448-bis.

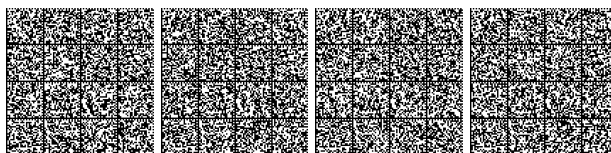
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 448-*bis* del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Brescia nel procedimento vertente tra A.I. e A.F., con ordinanza del 26 novembre 2014, iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - in un giudizio per prestazione di alimenti, promosso, ai sensi dell'art. 433, primo comma, numero 2) del codice civile, da un genitore nei confronti del figlio (maggiorenne), il quale si opponeva alla domanda, sostenendo che il padre si era allontanato da casa e si era disinteressato di lui fin dalla sua nascita - l'adito Tribunale ordinario di Brescia, in composizione monocratica, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, ed ha per ciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 448-*bis* dello stesso codice, rubricato «Cessazione per decadenza dell'avente diritto dalla responsabilità genitoriale sui figli» (disposizione aggiunta dall'art. 1, comma 9, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali», e successivamente modificata dall'art. 66, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219»);

che, in particolare, secondo il rimettente, la norma denunciata - nel disporre che «Il figlio [...] e, in sua mancanza, i discendenti prossimi non sono tenuti all'adempimento dell'obbligo di prestare gli alimenti al genitore nei confronti del quale è stata pronunciata la decadenza dalla responsabilità genitoriale» - contrasterebbe, appunto, con il precetto della eguaglianza, nella parte in cui non esclude la permanenza dell'obbligo alimentare del figlio nei confronti del genitore anche nei casi (come quello al suo esame) in cui non risulti essere stata emessa una pronuncia di decadenza dalla responsabilità (già potestà) genitoriale da parte dell'autorità giudiziaria (Tribunale per i minorenni o giudice penale), e ciò malgrado vi siano state reiterate violazioni dei doveri inerenti detta responsabilità da parte del genitore che assuma poi di aver diritto alla prestazione degli alimenti da parte del figlio ai sensi del citato art. 433, primo comma, numero 2) cod. civ.;

che l'irragionevolezza di siffatta censurata disciplina deriverebbe, appunto, sempre ad avviso del Tribunale *a quo*, dalla circostanza che l'esclusione dell'obbligo degli alimenti, da parte del figlio, sia collegata, in termini di rigido automatismo, alla preesistenza di una pronuncia di decadenza (del richiedente) dalla potestà genitoriale, tale da non consentire, in alcun modo, al giudice - nella controversia introdotta per il riconoscimento del diritto agli alimenti - di verificare in quale modo potrebbe essere tutelato l'interesse di un soggetto divenuto maggiorenne e, pur tuttavia, gravemente leso nei suoi diritti nella fase della vita in cui era minorenne, con pesanti ed ingiusti riflessi nel periodo successivo;

che è intervenuto, nel presente giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità della sollevata questione incidentale e, in subordine, per la dichiarazione della sua infondatezza.

Considerato che, nel sollevare la riferita questione, il rimettente si è limitato ad affermarne apoditticamente la rilevanza, omettendo qualsiasi accertamento in ordine alla (anche solo potenziale) sussistenza, nel caso concreto, sia dello stato di bisogno e dell'impossibilità di farvi fronte, dedotti dall'attore, sia della «indegnità» (così attecnicamente qualificata) del genitore, eccepita dal figlio convenuto; per cui l'incidenza della invocata declaratoria di incostituzionalità, ai fini della decisione da adottare nel giudizio principale, risulta solo ipotetica e virtuale;

che, comunque, la pronuncia additiva, che il Tribunale *a quo* richiede a questa Corte, neppure si prospetta a contenuto "obbligato", essendo possibili, nella materia in esame, diversi tipi di intervento, quanto alla individuazione dei fatti giustificativi, del giudice competente ad accertarli e del procedimento da adottarsi, agli effetti della auspicata declaratoria "postuma" di decadenza (ora per allora) dalla responsabilità genitoriale nei confronti del figlio ormai maggiorenne, al fine della esclusione dell'obbligo alimentare di quest'ultimo nei confronti del genitore, con la conseguenza, che la scelta tra tali eventuali interventi (peraltro ampliativi di una deroga al generale dovere di solidarietà) resta, comunque, riservata alla discrezionalità del legislatore;

che la questione in esame è, pertanto, sotto più profili manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 448-bis del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160034

n. 35

Ordinanza 27 gennaio - 17 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque e acquedotti - Servizio idrico integrato - Ampliamento della durata dell'affidamento del servizio applicabile anche alle concessioni già sottoscritte.

- Legge della Regione Lombardia 26 novembre 2014, n. 29, recante «Disposizioni in materia di servizio idrico integrato. Modifiche al Titolo V, Capi I, II e III, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche)», art. 1, comma 1, lettera m).

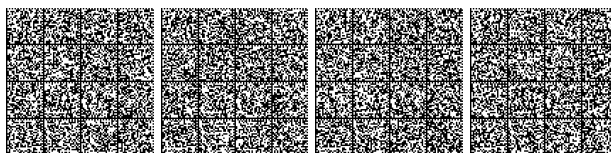
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2014, n. 29, recante «Disposizioni in materia di servizio idrico integrato. Modifiche al Titolo V, Capi I, II e III, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-28 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2015 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che con ricorso notificato il 23-28 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2015 (iscritto al n. 15 del registro ricorsi del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2014, n. 29, recante «Disposizioni in materia di servizio idrico integrato. Modifiche al Titolo V, Capi I, II e III, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche)», in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere *e*) e *s*), della Costituzione;

che la disposizione impugnata modifica la legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, prevedendo che: «al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 49 le parole “non superiore a venti anni” sono sostituite dalle seguenti: “non superiore a trenta anni. Tale termine si applica anche alle concessioni già sottoscritte”»;

che, ad avviso del ricorrente, tale norma, introducendo una «proroga *ope legis*» della durata dell'affidamento del servizio idrico anche per le concessioni già sottoscritte, si porrebbe in contrasto con l'art. 149-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - secondo cui è riservata all'ente di governo dell'ambito la deliberazione della forma di gestione del servizio idrico fra quelle previste dall'ordinamento europeo e il conseguente affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica -, e invaderebbe quindi la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della «tutela dell'ambiente» e della «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettere *e* e *s*, Cost.);

che, sotto altro profilo, la disposta proroga delle concessioni in atto violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto l'ordinamento comunitario riconduce il servizio idrico alla categoria dei servizi di interesse economico generale (art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), come tale soggetto al principio della libera concorrenza e dell'affidamento dei servizi mediante procedura ad evidenza pubblica;

che il 2 marzo 2015 si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, replicando che la prospettata «proroga *ope legis*» delle concessioni già sottoscritte costituirebbe una mera facoltà per l'ente di governo e per il soggetto gestore del servizio di estendere la durata del rapporto concessorio al massimo per 30 anni in luogo dei precedenti 20 anni (coerentemente peraltro con quanto stabilito dall'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006), e aggiungendo da un lato che il servizio idrico integrato non sarebbe riconducibile alla categoria dei servizi di interesse economico generale e dall'altro che proprio l'attuale disciplina statale sulle modalità di affidamento del servizio idrico integrato (art. 149-*bis*, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006) confermerebbe la possibilità del ricorso per la sua gestione all'*in house providing*;

che, con successiva memoria depositata il 4 agosto 2015, la Regione Lombardia, nel ribadire e confermare le difese esposte nell'atto di costituzione, ha fatto presente di avere emanato nel frattempo la legge 8 aprile 2015, n. 8 (Legge europea regionale 2015. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), il cui art. 3 così dispone: «1. All'articolo 49, comma 1, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge regionale 26 novembre 2014, n. 29 (Disposizioni in materia di servizio idrico integrato. Modifi-



che al Titolo V, Capi I, II e III, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”), sono apportate le seguenti modifiche: *a)* al secondo periodo le parole “e per un periodo non superiore a trenta anni” sono soppresse; *b)* il terzo periodo è soppresso»;

che, a parere della Regione, tale sopravvenienza legislativa avrebbe determinato la cessazione della materia del contendere, in quanto la norma impugnata, oltre ad essere stata abrogata, non avrebbe avuto medio tempore alcuna applicazione;

che, con atto depositato il 9 dicembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, vista la delibera del 12 ottobre 2015 del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, con la motivazione che il citato art. 3 della legge regionale n. 8 del 2015 ha modificato la norma impugnata sopprimendo il riferimento alla durata degli affidamenti e che la disposizione censurata non ha avuto medio tempore applicazione;

che con nota depositata il 21 gennaio 2016 la Regione Lombardia ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso.

Considerato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia alla impugnazione della parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione dei processi ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 82 e n. 77 del 2015; ordinanze n. 93, n. 79 e n. 73 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'estinzione del processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

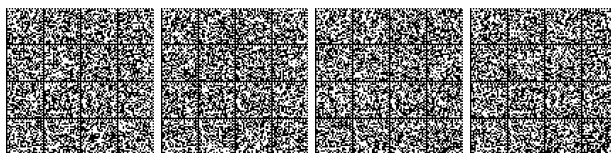
Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 36

Sentenza 13 gennaio - 19 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di ragionevole durata del relativo procedimento.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, come aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalla Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, con ordinanze del 14 ottobre 2013, del 27 febbraio, del 13 maggio (due ordinanze), del 17 aprile e del 3 marzo 2014, rispettivamente iscritte al n. 181 del registro ordinanze 2014 ed ai nn. 8, 9, 10, 11 e 12 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2014 e n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di Basile Anna Maria, di Bellucci Marcello, di Salsano Pietro, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 e nella camera di consiglio del 13 gennaio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Ferdinando Emilio Abbate per Basile Anna Maria e Salsano Pietro, e l'avvocato dello Stato Tito Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 ottobre 2013 (r.o. n. 181 del 2014), la Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giu-



gno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il rimettente premette di dover decidere il ricorso con cui la parte ha proposto opposizione contro un decreto che, in accoglimento della domanda di equa riparazione ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, ha stimato in un anno e dieci mesi il tempo che ha ecceduto la ragionevole durata del processo.

Si è trattato, in particolare, di un procedimento avviato proprio sulla base della legge n. 89 del 2001, a causa della eccessiva durata di un altro giudizio. Il procedimento finalizzato al ristoro del pregiudizio subito, a sua volta, ha avuto una durata complessiva di sette anni e dieci mesi e si è svolto in due gradi.

Il giudice *a quo* osserva che la durata del periodo oggetto di ristoro è stata determinata in applicazione dell'art. 2, comma 2-ter, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012.

Tale disposizione stabilisce che «Si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni».

Ne consegue che, sottratti i sei anni dalla durata complessiva del primo procedimento avviato in forza della legge n. 89 del 2001, residua il solo periodo già indicato di un anno e dieci mesi.

Il rimettente, dopo avere motivatamente respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, osserva che la giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella del 2012 e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo avevano indicato in due anni il limite di ragionevole durata complessiva del procedimento previsto dalla legge n. 89 del 2001.

Analoga conclusione si imporrebbe oggi, in base al dettato costituzionale, tenuto conto che il procedimento ha carattere semplificato, si svolge in un unico grado di merito, accerta fatti di immediata evidenza e persegue finalità acceleratorie.

Il legislatore, prescrivendo anche per tale procedimento un termine di durata ragionevole pari a sei anni, avrebbe violato gli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

Né il giudice potrebbe interpretare l'art. 2, comma 2-ter, in senso conforme alla Costituzione, perché esso si applica «ad ogni procedimento civile per cui non sia disposto diversamente, e non solo al giudizio ordinario di cognizione; tanto è vero che, per alcune procedure speciali, come quella esecutiva, e quella concorsuale, la legge ha previsto termini diversi e specifici».

La Corte rimettente censura, sulla base dei medesimi parametri e per analoghe ragioni, anche l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui determina la durata ragionevole del primo grado di un processo in tre anni e quella del giudizio di legittimità in un anno.

Il giudice *a quo* afferma che, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale del termine complessivo di sei anni, dovrebbe trovare applicazione questa norma, parimenti sospetta di illegittimità costituzionale, e precisa che, nel caso di specie, il giudizio, sommando le fasi di merito e di legittimità, avrebbe dovuto avere la durata di quattro anni.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili.

Con riferimento all'art. 2, comma 2-ter, l'Avvocatura eccepisce che il giudice *a quo* avrebbe potuto adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata, in base alla quale ritenere che il limite di sei anni di durata complessiva del procedimento non sia vincolante, quando quest'ultimo ha carattere semplificato.

Inoltre la questione sarebbe inammissibile perché non potrebbe dar luogo a un intervento di questa Corte a “rime obbligate”.

3.- Si è costituita nel processo incidentale la parte del giudizio principale, la quale rileva, anzitutto, che l'art. 2, comma 2-ter, sarebbe applicabile solo ai procedimenti svoltisi in tre gradi di giudizio, in quanto la disposizione andrebbe letta in collegamento con l'art. 2, comma 2-bis, che stabilisce i termini di ragionevole durata del processo con riguardo al primo, al secondo e al terzo grado di giudizio.



Ne seguirebbe che il rito previsto dalla legge n. 89 del 2001, strutturato in due soli gradi, si sottrarrebbe alla previsione impugnata e continuerebbe ad essere soggetto al limite di durata di due anni, enunciato dalla Corte EDU.

Se tale interpretazione non fosse condivisa, la Corte dovrebbe accogliere la questione di legittimità costituzionale.

4.- Con ordinanza del 27 febbraio 2014 (r.o. n. 8 del 2015), la Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice *a quo* deve decidere su una domanda proposta ai sensi della legge n. 89 del 2001 e relativa a un procedimento durato, in un unico grado, due anni e sette mesi.

Con argomenti analoghi a quelli già esposti, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale del comma 2-*ter* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, e del comma 2-*bis* del medesimo articolo, nella parte in cui determina la durata ragionevole del primo grado di un processo in tre anni e quella del giudizio di legittimità in un anno.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, e, nel merito, non fondate.

Dopo avere ribadito le eccezioni di inammissibilità svolte nel precedente giudizio con riguardo alla questione vertente sull'art. 2, comma 2-*ter*, la difesa dello Stato rileva che è sopraggiunta la sentenza della Corte di cassazione, sesta sezione civile, 6 novembre 2014, n. 23745, con la quale è stato statuito che il termine di sei anni ivi previsto si applica ai soli processi strutturati su tre gradi di giudizio. Il procedimento previsto dalla legge n. 89 del 2001 non sarebbe perciò disciplinato da tale disposizione e spetterebbe al giudice decidere quale ne sia la ragionevole durata.

Per tali ragioni, la questione sarebbe non fondata.

6.- Con ordinanza del 13 maggio 2014 (r.o. n. 9 del 2015), la Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice *a quo* deve decidere su una domanda proposta ai sensi della legge n. 89 del 2001, e relativa a un procedimento durato, in un unico grado, cinque anni e dieci mesi.

Con argomenti analoghi a quelli già esposti, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale del comma 2-*ter* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, e del comma 2-*bis* del medesimo articolo, nella parte in cui determina la durata ragionevole del primo grado di un processo in tre anni.

7.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, e, nel merito, non fondate, con argomenti analoghi a quelli sviluppati nei precedenti giudizi.

8.- Con ordinanza del 13 maggio 2014 (r.o. n. 10 del 2015), la Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice *a quo* deve decidere su una domanda proposta ai sensi della legge n. 89 del 2001, e relativa a un procedimento durato, in un unico grado, due anni, nove mesi e sedici giorni.

Con argomenti analoghi a quelli già esposti, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale del comma 2-*ter* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, e del comma 2-*bis* del medesimo articolo, nella parte in cui determina la durata ragionevole del primo grado di un processo in tre anni.

9.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, e, nel merito, non fondate, con argomenti del tutto analoghi a quelli sviluppati nei precedenti giudizi.



10.- Si è costituita nel processo incidentale la parte del giudizio principale, che chiede l'accoglimento delle questioni, sviluppando argomenti analoghi a quelli proposti dal giudice *a quo*. La parte aggiunge che la dichiarazione di illegittimità costituzionale sarebbe a "rime obbligate", poiché la giurisprudenza della Corte EDU ha fissato in due anni il termine di ragionevole durata complessiva della procedura prevista dalla legge n. 89 del 2001, escludendo la compatibilità con la CEDU di un termine più lungo, in ragione della semplicità dell'accertamento e delle finalità cui esso risponde.

11.- Con ordinanza del 17 aprile 2014 (r.o. n. 11 del 2015), la Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice *a quo* deve decidere su una domanda proposta ai sensi della legge n. 89 del 2001, e relativa a un procedimento durato, in un unico grado, quattro anni, otto mesi e quindici giorni.

Con argomenti analoghi a quelli già esposti, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale del comma 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, e del comma 2-bis del medesimo articolo, nella parte in cui determina la durata ragionevole del primo grado di un processo in tre anni e quella del giudizio di legittimità in un anno.

12.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, e, nel merito, non fondate, con argomenti analoghi a quelli enunciati nei precedenti giudizi.

13.- Con ordinanza del 3 marzo 2014 (r.o. n. 12 del 2015), la Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice *a quo* deve decidere su una domanda proposta ai sensi della legge n. 89 del 2001, e relativa a un procedimento durato, in un unico grado, due anni e otto mesi.

Con argomenti analoghi a quelli già esposti, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale del comma 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, e del comma 2-bis del medesimo articolo, nella parte in cui determina la durata ragionevole del primo grado di un processo in tre anni e quella del giudizio di legittimità in un anno.

14.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, e, nel merito, non fondate, con argomenti analoghi a quelli sviluppati nei precedenti giudizi.

15.- Si è costituita nel processo incidentale la parte del giudizio principale, svolgendo considerazioni analoghe a quelle formulate dalla parte privata nel giudizio iscritto al n. 181 del registro ordinanze 2014.

16.- Con due memorie di analogo tenore, le parti private dei giudizi iscritti al n. 181 del registro ordinanze 2014 e al n. 12 del registro ordinanze 2015 hanno evidenziato che il più recente indirizzo della Corte di cassazione esclude l'applicabilità dell'art. 2, comma 2-ter, ai procedimenti che non sono strutturati in tre gradi di giudizio, e in particolare a quelli disciplinati dalla legge n. 89 del 2001.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. n. 181 del 2014 e nn. 8, 9, 10, 11 e 12 del 2015), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo



comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001 assicura un'equa riparazione a chi abbia subito un danno conseguente all'irragionevole durata di un processo.

Le disposizioni oggetto di censura sono state introdotte dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012, al fine di adottare una disciplina legale dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

L'art. 2, comma 2-*bis*, stabilisce, a tale proposito, che il termine è considerato ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, due in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità.

L'art. 2, comma 2-*ter*, aggiunge che «Si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni».

I rimettenti sono chiamati a pronunciarsi su domande di condanna all'equa riparazione, conseguenti all'eccessiva protrazione di procedimenti regolati a loro volta dalla legge n. 89 del 2001, e sostengono di dover applicare le norme impugnate.

Per tale peculiare ipotesi, i giudici a quibus ritengono che entrambi i termini indicati dalle disposizioni censurate siano incompatibili con quanto previsto, sulla base dell'art. 6 della CEDU, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla stessa giurisprudenza di legittimità consolidatasi prima della novella recata dal d.l. n. 83 del 2012, anche in forza dell'art. 111, secondo comma, Cost.

La Corte europea avrebbe infatti reiteratamente affermato che grava un peculiare onere di diligenza sullo Stato già inadempiente all'obbligo di assicurare la ragionevole durata di un processo. Per questa ragione, il diritto all'equa riparazione dovuta a causa dell'eccessiva protrazione di un procedimento disciplinato dalla legge n. 89 del 2001 andrebbe soddisfatto con particolare celerità, mentre non sarebbero a tal fine adeguati i termini previsti in via generale, con riferimento alla durata dell'ordinario processo di cognizione.

In applicazione di questi principi, la giurisprudenza di legittimità aveva ritenuto congruo il termine di durata di un anno, per l'unico grado di merito del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, e quello di un ulteriore anno, relativamente al giudizio di legittimità previsto da tale legge, per complessivi due anni (da ultimo, Corte di cassazione, sezioni unite civili, 19 marzo 2014, n. 6312).

I rimettenti, reputando tali termini conformi all'art. 111, secondo comma, Cost. e all'art. 6 della CEDU, denunciano le disposizioni censurate, anche con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., «nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione» previsti dalla legge n. 89 del 2001.

2.- I giudizi vertono sulle medesime disposizioni e pongono analoghe questioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

3.- L'art. 2, comma 2-*bis*, viene impugnato da alcuni rimettenti (r.o. n. 181 del 2014 e nn. 8, 11 e 12 del 2015), sia nella parte in cui indica la «ragionevole» durata del procedimento di primo grado, sia in quella relativa al giudizio di legittimità. Tuttavia, solo nel caso dell'ordinanza di rimessione iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2014 il rimettente dà conto dello svolgimento del giudizio di cassazione, nell'ambito del procedimento regolato dalla cosiddetta legge Pinto, per il quale è chiesta l'equa riparazione, mentre dalle ordinanze iscritte ai nn. 8, 11 e 12 del registro ordinanze 2015 risulta che tale ricorso non ha avuto luogo.

Ne consegue, solo per queste ultime, l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, nella parte relativa al termine di ragionevole durata del giudizio di legittimità.



4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché i giudici a quibus avrebbero omesso di adottare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate. Queste ultime, in tale prospettiva, si limiterebbero ad introdurre un «parametro cui il giudice deve attenersi senza esserne vincolato in termini assoluti», potendone invece prescindere alla luce della natura del procedimento.

L'eccezione è manifestamente infondata.

L'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008). L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra (sentenza n. 49 del 2015), ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale.

I commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 2, nell'affermare che il termine ivi indicato «Si considera rispettato», sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine va ritenuto ragionevole. Ciò appare tanto più vero, se si tiene a mente che questa affermazione è stata fatta nell'ambito di un intervento normativo segnato dall'intento del legislatore di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale.

Si può aggiungere fin d'ora che, in tal modo, e in coerenza con quest'ultima finalità, è stato regolato l'insieme dei processi civili di cognizione, e dunque anche il procedimento previsto dalla legge n. 89 del 2001, cui la giurisprudenza di legittimità ha costantemente attribuito tale natura. Difatti, lo stesso art. 2, comma 2-*bis*, di tale legge reca previsioni speciali esclusivamente per il procedimento di esecuzione forzata e per le procedure concorsuali.

5.- L'Avvocatura generale dello Stato ha, altresì, eccepito l'inammissibilità delle questioni perché ad esse non corrisponderebbe una soluzione costituzionalmente obbligata, spettando al legislatore individuare il termine congruo di durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, una volta dichiarati illegittimi i termini ora previsti dalle disposizioni censurate.

L'eccezione è infondata.

I rimettenti, sulla scia della consolidata giurisprudenza europea, si limitano a denunciare l'illegittimità costituzionale della scelta del legislatore di equiparare la ragionevole durata complessiva dei procedimenti regolati dalla legge n. 89 del 2001 a quella di ogni altro procedimento civile di cognizione, quando, invece, gli artt. 3 e 111 Cost. e l'art. 6 della CEDU imporrebbero che essa sia più contenuta. In tale prospettiva, i giudici a quibus non sono certamente tenuti ad indicare quali termini siano adeguati al caso di specie, né l'eventuale discrezionalità del legislatore nel rimodularli può essere d'ostacolo alla rimozione di norme che, in ipotesi, determinano un vulnus alla Costituzione.

Pertanto, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte di cassazione antecedente alla novella introdotta dal d.l. n. 83 del 2012 ben possono soccorrere l'interprete nella immediata individuazione del termine di durata ragionevole, ove l'intervento del legislatore ritardi o manchi del tutto.

6.- L'Avvocatura ha poi osservato che l'art. 2, comma 2-*ter*, non sarebbe applicabile ai procedimenti previsti dalla legge n. 89 del 2001, perché essi sono articolati su due gradi di giudizio, mentre il termine di sei anni previsto da tale norma, e che si considera «comunque» ragionevole, esigerebbe che il processo si sia svolto in tre gradi.

In effetti, appare chiaro il collegamento tra l'art. 2, comma 2-*bis*, ed il successivo comma 2-*ter*. La prima disposizione contiene la ragionevole durata del processo entro tre anni per il primo grado, due per il secondo e uno per il giudizio di legittimità, per un totale di sei anni. La seconda norma, riferendosi proprio a quest'ultimo arco temporale, permette di compensare le violazioni determinatesi in una fase con l'eventuale recupero goduto in un'altra, a condizione che non si superi il limite complessivo di sei anni. L'art. 2, comma 2-*ter*, pertanto, benché sia in linea astratta



riferibile a qualunque procedimento civile di cognizione, non potrà in concreto trovare applicazione nel procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, che non è strutturato in tre gradi di giudizio. In questa direzione si è infatti pronunciata la Corte di cassazione (a partire dalla sentenza della sesta sezione civile, 6 novembre 2014, n. 23745).

Ne consegue che le questioni relative all'art. 2, comma 2-*ter*, sono inammissibili per difetto di rilevanza, posto che i rimettenti non sono chiamati ad applicare tale disposizione.

7.- Sono invece ammissibili le questioni relative all'art. 2, comma 2-*bis*, nei limiti di quanto già precisato al punto 3. del Considerato in diritto, poiché i giudici a quibus che hanno compiutamente descritto la fattispecie sono tenuti all'applicazione della norma, sia nel caso in cui il limite ivi indicato non sia stato superato (ciò che li obbligherebbe a rigettare la domanda di equa riparazione), sia per l'ipotesi contraria, ai fini della quantificazione dell'indennizzo previsto dall'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001.

8.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel primo e unico grado di merito, è fondata, in riferimento all'art. 111, secondo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

Dalla giurisprudenza europea consolidata si evince (sentenza n. 49 del 2015) il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi contro Italia; sentenza 27 settembre 2011, CE.DI.SA Fortore snc Diagnostica Medica Chirurgica contro Italia; sentenza 21 dicembre 2010, Belperio e Ciarmoli contro Italia).

Ne consegue che l'art. 6 della CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza europea sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale.

Quest'ultima, in applicazione degli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., alla luce dell'interpretazione data dal giudice europeo all'art. 6 della CEDU, aveva in precedenza determinato il termine ragionevole di cui si discute, per il caso di procedimento svoltosi in entrambi i gradi previsti, in due anni, che è il limite di regola ammesso dalla Corte EDU.

Inoltre, questa Corte ha recentemente precisato che la discrezionalità del legislatore nella costruzione del rimedio giudiziale in questione, e in particolar modo nella specificazione dei criteri di quantificazione della somma dovuta, non si presta «in linea astratta ad incidere sull'an stesso del diritto, anziché sul quantum» (sentenza n. 184 del 2015), come invece accadrebbe se, per effetto della norma censurata, dovesse venire integralmente rigettata la domanda di equa riparazione.

Ne consegue che la disposizione impugnata, imponendo di considerare ragionevole la durata del procedimento di primo grado regolato dalla legge n. 89 del 2001, quando la stessa non eccede i tre anni, viola gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., posto che questo solo termine comporta che la durata complessiva del giudizio possa essere superiore al limite biennale adottato dalla Corte europea (e dalla giurisprudenza nazionale sulla base di quest'ultima) per un procedimento regolato da tale legge, che si svolga invece in due gradi.

L'art. 2, comma 2-*bis*, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001.

Resta assorbita la censura relativa all'art. 3, primo comma, Cost.

9.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, nella parte in cui determina in un anno la ragionevole durata del giudizio di legittimità previsto dalla legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, non è fondata.



Il termine annuale scelto dal legislatore è conforme alle indicazioni di massima provenienti dalla Corte europea e recepite dalla giurisprudenza nazionale. Inoltre, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione concernente la durata del processo di primo grado fa sì che la ragionevole durata complessiva di un procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, in concreto articolatosi su due gradi di giudizio, sia inferiore a quella stabilita per gli altri procedimenti ordinari di cognizione, e comunque possa essere contenuta nel tetto di due anni, in conformità agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

Una volta accertata tale conformità, va considerato, per quanto concerne l'art. 3, primo comma, Cost., che rientra nel margine di apprezzamento discrezionale del legislatore equiparare la durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel giudizio di impugnazione a quella considerata ragionevole in via generale per i giudizi davanti alla Corte di cassazione, anche alla luce delle peculiarità proprie del giudizio di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui si applica alla durata del giudizio di legittimità previsto dalla legge n. 89 del 2001, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, con le ordinanze iscritte ai nn. 8, 11 e 12 del registro ordinanze 2015;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-ter, della legge n. 89 del 2001, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui si applica alla durata del giudizio di legittimità previsto dalla legge n. 89 del 2001, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Firenze, seconda sezione civile, con l'ordinanza iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

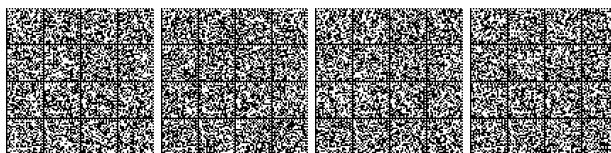
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Dipendenti del Servizio sanitario nazionale - Limite massimo di 48 ore dell'orario settimanale - Riposi giornalieri inferiori a undici ore in casi eccezionali.

- Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), art. 2, comma 1, lett. *a*) e *c*).

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Assunzione di personale sanitario a tempo determinato - Limiti e condizioni.

- Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), art. 3.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Basilicata (c.f. 80002950766) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, Viale Vincenzo Verrastro, 4 - Potenza - 85100.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata n. 53/2015 del 26 novembre 2015, pubblicata nel BUR n. 49 del 26 novembre 2015, recante «Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161», in particolare, all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), e all'art. 3, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 15 gennaio 2016.

La legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53, recante «Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161.», in materia di orario di lavoro dei medici e del personale del SSN (art. 2), nonché in materia di reclutamento di personale a tempo determinato (art. 3) presenta profili d'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), e all'art. 3, per contrasto con la disciplina nazionale:

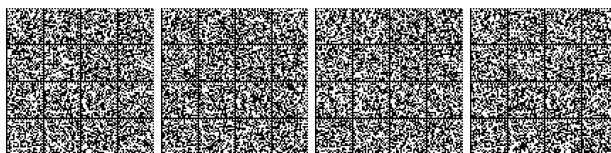
a) l'art. 2 della L.R. Basilicata n. 53/2015 contrasta in particolare, con il d.lgs. n. 66/2003 (artt. 4 e 7) e con la legge n. 161/2014 (in particolare, l'art. 14), con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lett. *l*), Cost.

b) l'art. 3 della L.R. Basilicata n. 53/2015 contrasta con l'articolo 2, commi 71 e 72, della legge n. 191/2009, nonché con l'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di limiti al reclutamento del personale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma Cost. — coordinamento della finanza pubblica — e dell'art. 81 Cost. limiti di bilancio.

1) L'art. 2, comma 1, lett. *a*), che reca la disciplina transitoria dell'orario di lavoro del personale sanitario del Servizio sanitario nazionale, stabilisce che «per il calcolo della durata massima settimanale di 48 ore dell'orario di lavoro di cui all'art. 4 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, periodo di riferimento è di mesi dodici in linea con quanto previsto dal comma 4 del predetto articolo».

Tale previsione si pone in contrasto proprio con l'art. 4, comma 2, del menzionato d.lgs. n. 66/2003, il quale, nel dare attuazione a varie Direttive europee (tra le quali le Direttive 93/104/CE, 2000/34/CE, e 2003/88/CE), prevede che la durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario, e che tale durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi.

Il medesimo articolo prevede inoltre, al comma 4, che i contratti collettivi di lavoro possono in ogni caso elevare tale limite fino a sei mesi ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi.



La disposizione regionale in esame pertanto viola l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lett. l), Cost., in quanto non rispetta i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e invade la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza statale.

2) L'art. 2, comma 1, lett. c), che reca la disciplina transitoria del riposo giornaliero del personale sanitario del Servizio sanitario nazionale, prevede che «i riposi giornalieri inferiori ad undici ore sono possibili in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano di garantire la continuità dell'assistenza come accertati dai responsabili dei servizi sanitari interessati».

Tale previsione si pone in contrasto con l'articolo 7 del d.lgs. n. 66/2003, il quale, nel dare attuazione alle menzionate Direttive europee, prevede che «Ferma restando la durata normale dell'orario settimanale, il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità».

La disposizione regionale in esame pertanto viola l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lett. l), Cost., in quanto non rispetta i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e invade la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza statale.

Al riguardo appare opportuno segnalare che le norme statali sopra menzionate erano state dichiarate «non applicabili» al personale sanitario del Servizio sanitario nazionale dall'art. 41, comma 13, del decreto-legge n. 112/2008 e dall'art. 17, comma 6-bis, del decreto legislativo n. 66/2003 (introdotto dall'art. 3, comma 85 della legge n. 244/2007).

Tuttavia le deroghe così introdotte hanno determinato l'apertura di una apposita procedura di infrazione, da parte della Commissione europea, contro l'Italia in quanto le disposizioni rispetto alle quali si poneva la deroga (artt. 4 e 7 del più volte citato d.lgs. n. 66/2003), erano, come sopra evidenziato, attuative delle menzionate direttive europee vigenti in materia, ed in particolare degli articoli 6 e 3 della direttiva 2003/88/CE.

Segnatamente, l'articolo 4 del d.lgs. n. 66/2003, attuativo dell'articolo 6 della direttiva 2003/88/CE, nel disciplinare la durata massima dell'orario di lavoro, fissa in quarantotto ore la durata media dello stesso, per ogni periodo di sette giorni (comma 2).

Il comma 3 del medesimo articolo prevede che tale durata media settimanale deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi; periodo che, a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, può essere aumentato a sei o a dodici mesi, ma solo dai contratti collettivi di lavoro (secondo quanto previsto dal comma 4).

Sono, infatti, i contratti collettivi di lavoro a dover stabilire, nel rispetto dei limiti indicati, la durata massima settimanale dell'orario di lavoro (comma 1 del citato articolo 4 del d.lgs. n. 66/2003).

L'articolo 7 del richiamato d.lgs. n. 66/2003, attuativo dell'articolo 3 della direttiva 2003/88/CE, stabilisce invece che il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni 24 ore.

Ebbene, proprio al fine di risolvere positivamente la citata procedura di infrazione, legislatore è intervenuto con il richiamato art. 14 della legge n. 161/2014 (non a caso intitolata «disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis»), abrogando le citate norme di deroga.

Tuttavia, in considerazione del fatto che il ripristino automatico dei diritti in materia di orario di lavoro, di cui alla predetta direttiva europea, avrebbe potuto determinare, ove l'abrogazione delle norme derogatorie fosse stata di immediata efficacia — e tenuto conto dei limiti normativi all'assunzione del personale — talune criticità in ordine alla garanzia della continuità nell'erogazione dei servizi sanitari e dei livelli essenziali delle prestazioni, il comma 1 dell'art. 14 della legge n. 161/2014 ha disposto che l'abrogazione delle norme derogatorie di cui si è detto avvenisse decorsi dodici mesi dall'entrata in vigore della legge medesima; tale termine è scaduto il 25 novembre 2015.

Detta norma transitoria era finalizzata a consentire alle regioni, come disposto al comma 2, di realizzare, entro tale termine, appositi processi di riorganizzazione finalizzati ad una più efficiente allocazione delle risorse umane, disponibili a legislazione vigente, tenendo anche conto di quanto previsto dell'articolo 15, comma 13, lettera c), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, cui è stata data attuazione con il decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 («Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera»).

Il comma 3 del menzionato art. 14 della legge n. 161/2014, inoltre, ha previsto, conformemente a quanto consentito dall'articolo 17, paragrafo 3, lettera c), della richiamata direttiva 2003/88/CE, che, al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto sanità disciplinano le deroghe alle disposizioni in materia di riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale preposto ai servizi relativi all'accettazione, al trattamento e/o alle cure, prevedendo altresì equivalenti periodi di riposo



compensativo, immediatamente successivi al periodo di lavoro da compensare, ovvero, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, adeguate misure di protezione del personale stesso.

Il medesimo comma ha previsto, infine, che nelle more del rinnovo dei contratti collettivi vigenti, le disposizioni contrattuali in materia di riposo giornaliero e di durata massima settimanale dell'orario di lavoro, attuative delle norme abrogate, sono disapplicate a decorrere dalla data di abrogazione.

Va, peraltro, segnalato che, a seguito della pubblicazione della citata legge n. 161/2014, la predetta procedura di infrazione è stata archiviata.

Tanto premesso in ordine alla normativa statale ed europea di riferimento, si ribadisce che la legge regionale in esame reca alcune disposizioni che, intervenendo in materia di orario di lavoro, e prevedendo talune deroghe alle richiamata normativa, attengono alla materia dell'ordinamento civile, che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e, dunque, non può essere disciplinata con legge regionale.

In particolare, mentre l'articolo 1 della citata legge regionale, come detto, enuncia che la finalità della legge è quella di dare attuazione al più volte richiamato articolo 14 della legge n. 161/2014 — il quale, tuttavia, prevedeva che i processi di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture e dei servizi dovessero concludersi, da parte delle regioni, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa — peraltro rinviando a successivi e non meglio specificati provvedimenti di Giunta regionale, l'articolo 2 detta una disciplina transitoria che presenta i citati profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, tale articolo 2 dispone, al comma 1, lettera a), che, nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale, in relazione alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 66/2003, «per il calcolo della durata massima settimanale di 48 ore dell'orario di lavoro di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 66/2003 il periodo di riferimento è di mesi dodici, in linea con quanto previsto dal comma 4 del predetto articolo».

In tal modo, la citata norma regionale pone una palese deroga a quanto previsto dal richiamato articolo 4, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003, ai sensi del quale, come visto, la durata media dell'orario di lavoro settimanale, fissata in 48 ore, deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi.

Deve, peraltro, essere contestata la dichiarata conformità al comma 4 del d.lgs. n. 66/2003, cui fa riferimento la norma regionale in argomento, in quanto tale articolo, ancorché preveda che il predetto periodo di quattro mesi possa, a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, essere elevato a sei mesi o a dodici mesi, riserva la possibilità di prevedere tale innalzamento esclusivamente ai contratti collettivi di lavoro, che peraltro devono dar conto delle predette ragioni giustificatrici.

Non è dunque legittima una legge regionale che intervenga in tale materia.

La lettera c) del citato articolo 2 della legge regionale in esame, inoltre, prevede che i riposi giornalieri inferiori ad undici ore sono possibili in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano di garantire la continuità dell'assistenza, come accertati dai responsabili dei servizi sanitari interessati.

Tale previsione, come sopra evidenziato, si pone in contrasto con l'articolo 7 del d.lgs. n. 66/2003, che prevede il diritto del lavoratore ad undici ore di riposo consecutivo, ogni ventiquattro ore.

L'articolo 17, comma 1, del medesimo decreto legislativo, inoltre, prevede che eventuali deroghe a tale previsione possano essere disposte, anche in tal caso, esclusivamente dai contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (ovvero, in mancanza di disciplina collettiva, mediante una procedura speciale di livello nazionale, regolamentata al comma 2), specificando, inoltre, al comma 4, che tale deroga è ammessa solo a condizione che «ai prestatori di lavoro siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo o, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per motivi oggettivi, a condizione che ai lavoratori interessati sia accordata una protezione appropriata».

Si tratta di riserve (alla contrattazione collettiva) e di limiti espressamente ribaditi, tra l'altro, anche dallo stesso articolo 14 della legge n. 161/2014, di cui pure la legge regionale in esame si dichiara attuativa.

Come anticipato, infatti, il comma 3 di tale articolo 14 prevede che al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, i contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto sanità disciplinano le deroghe alle disposizioni in materia di riposo giornaliero del personale del Servizio sanitario nazionale preposto ai servizi relativi all'accettazione, al trattamento e alle cure, prevedendo altresì equivalenti periodi di riposo compensativo, immediatamente successivi al periodo di lavoro da compensare, ovvero, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, adeguate misure di protezione del personale stesso.».



Per quanto sopra esposto, si ribadisce che l'articolo 2, comma 1, lettere *a)* e *c)* della legge regionale in esame si configura costituzionalmente illegittimo, in quanto attinente alla materia dell'ordinamento civile e in quanto contrastante con la normativa europea di riferimento.

Risultano, conseguentemente, violati l'articolo 117, primo e secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione.

3) L'art. 3, comma 1, della legge regionale in esame stabilisce che «Le Aziende Sanitarie regionali sono autorizzate, fino al 31 luglio 2016, all'acquisizione di personale sanitario a tempo determinato, anche nella forma di lavoro in somministrazione, fino ad una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente in caso di maternità, malattia, aspettative, fruizione di altri benefici, distacchi, comandi e permessi previsti dalla normativa. Tale costo non viene computato agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale.»

La disposizione regionale in esame, che non rispetta i vincoli recati dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale, contrasta con la disciplina statale di riferimento e in particolare con l'articolo 2, commi 71 e 72, della legge n. 191/2009, nonché con l'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, secondo il quale «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera *d)* del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale...».

L'art. 3, derogando ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalle suddette norme statali, viola pertanto l'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre il medesimo art. 3, omettendo di indicare la copertura economica delle spese derivanti dall'assunzione del predetto personale, viola l'articolo 81 della Costituzione.

P.Q.M.

La legge regionale in esame deve essere impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

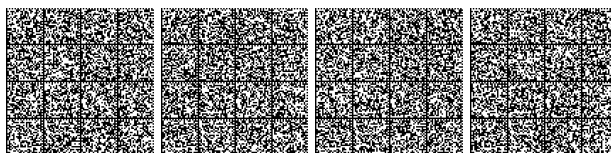
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 15 gennaio 2016;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 18 gennaio 2016

Avvocato dello Stato: RAGO



N. 26

*Ordinanza del 15 settembre 2015 del Tribunale di Catania
nel procedimento penale a carico di Marletta Salvatore*

Reati e pene - Reati tributari - Omessa dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) - Previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 77.468,53.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 5, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

TRIBUNALE DI CATANIA

III SEZIONE PENALE

Il Tribunale in composizione monocratica nella persona della dott.ssa Elena Maria Teresa Calamita, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 26 maggio 2015 a carico di Marletta Salvatore, nato a Catania il 5 giugno 1952, elettivamente domiciliato in Catania in Via A. Di San Giuliano n. 147, difeso di fiducia dall'avv. Gaetana Occhipinti del Foro di Catania, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con decreto di citazione a giudizio del 20 novembre 2014 Marletta Salvatore è stato chiamato a rispondere del delitto di cui all'art. 5, d.lgs. n. 74/2000 perché in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale, al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto, ometteva di presentare la dichiarazione annuale relativa all'anno 2010 per un ammontare di imposta evasa pari ad euro 87.428,00.

All'udienza del 26 maggio 2015, costituite le parti, la difesa dell'odierno imputato ha eccepito in via preliminare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, d.lgs. n. 74/2000 limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza per l'ingiustificato trattamento deteriore dalla norma stessa previsto rispetto alla più grave ipotesi della dichiarazione infedele, di cui all'art. 4, del d.lgs. n. 74/2000, nella formulazione anteriore al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148.

Ad avviso di questo Giudice non è manifestatamente infondata la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 5, d.lgs. n. 74/2000, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, nella parte in cui punisce la condotta di chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a tali imposte, quando l'imposta evasa è superiore a 77.468,53 € ma inferiore a 103.291,38 €.

Invero, prima della modifica introdotta dall'art. 2, comma 36-*vicies* semel, lettera F) del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 138, la punibilità della «dichiarazione infedele» era subordinata al superamento della soglia di punibilità di 103.291,38 €, vale a dire di un importo superiore a quello previsto per la punibilità del delitto di cui all'art. 5 sopra citato.

Dal confronto della normativa testé menzionata ed in particolare delle differenti soglie di punibilità emerge una disparità di trattamento — relativamente ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011 — tra il soggetto che non presentava alcuna dichiarazione e ometteva di versare l'I.V.A. (condotta punibile per un'imposta evasa superiore a 77.468,00 €), da un lato, e il soggetto che commetteva una condotta non meno grave, presentando una dichiarazione infedele e omettendo di versare l'I.V.A. per un importo inferiore a 103.291,38 € (importo previsto come soglia di punibilità), dall'altro. Sul punto giova evidenziare che la condotta di cui all'art. 4, del d.lgs. n. 74/2000, appare di gravità maggiore o quanto meno analoga a quella di cui all'art. 5 del medesimo testo normativo avuto riguardo alla previsione edittale (entrambi le fattispecie sono punite con la pena della reclusione da uno a tre anni) e al fatto che entrambe implicano,



oltre all'evasione, anche un ostacolo all'accertamento tributario. Peraltro la norma di cui all'art. 5, del d.lgs. n. 74/2000, punisce non solo la condotta di evasione fiscale, ma anche quella fraudolenta dell'omessa indicazione di elementi attivi di reddito e/o dell'indicazione di fittizi elementi negativi di reddito al fine di non superare la soglia di punibilità prevista dal Legislatore per rimanere esente da pena.

Tale disparità di trattamento si pone in evidente contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. che impone che condotte di uguale gravità debbono essere punite in modo eguale e che condotte di minore gravità non possono trovare trattamento deteriore rispetto a condotte di maggiore gravità addirittura esenti da pena.

Invero, l'attuale assetto normativo vigente in relazione ai fatti commessi in epoca precedente al 17 settembre 2011, condurrebbe alla seguente paradossale situazione: rendere esente da responsabilità il contribuente che anziché omettere di versare l'imposta dovuta, abbia agito con dolo o mala fede presentando una dichiarazione infedele per occultare il debito reale nei confronti dell'Erario, qualora l'imposta evasa sia addirittura superiore a 77.468,54, ma inferiore a 103.291,38 €.

La questione sopra posta, inoltre, assume i connotati della rilevanza rispetto al caso in esame poiché secondo l'ipotesi di accusa il sig. Marletta avrebbe ommesso di presentare la dichiarazione annuale relativa all'imposta I.V.A. per l'anno d'imposta 2010 per importo inferiore a 103,291,38 €. Ne segue che se il Marletta, anziché omettere di presentare la dichiarazione annuale, avesse creato una situazione di apparenza falsa mediante dichiarazione infedele, per il medesimo importo di cui al capo d'imputazione, non poteva essere esercitata alcuna azione penale nei suoi confronti, non essendo stata superata la soglia di punibilità di cui all'art. 4, d.lgs. n. 74/2000, norma che sanziona una condotta più grave o comunque di gravità analoga rispetto a quella di cui all'art. 5 del medesimo testo normativo.

Ciò posto, ai fini della decisione del presente procedimento appare necessario il vaglio di costituzionalità della norma oggi in contestazione nell'ipotesi in cui, conformemente al caso in esame, l'imposta I.V.A. - non dichiarata non sia superiore al limite previsto dall'art. 4, del d.lgs. n. 74/2000 nella formulazione anteriore al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 138 (relativamente ai fatti commessi successivamente al 17 settembre 2011).

Per le considerazioni sopra esposte si impone la rimessione della questione alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del procedimento ed immediata trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 c.p.,

Sospende il procedimento a carico di Marletta Salvatore come sopra generalizzato ed i termini di prescrizione dei delitti allo stesso contestati;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria;

Ordina la notificazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché la comunicazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente delle due Camere del Parlamento.

Catania, letto all'udienza del 15 settembre 2015.

Il giudice: CALAMITA



N. 27

*Ordinanza del 23 settembre 2015 della Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di P. P.*

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Denunciata introduzione di una serie di misure di prevenzione in sede di conversione di un decreto-legge.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75-bis, introdotto dall'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giovanni Conti; Presidente;
Giorgio Fidelbo;
Stefano Mogini, relatore;
Gaetano De Amicis;
Alessandra Bassi;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da P.P. nato a ... il ... avverso il decreto del 31 luglio 2014 emesso nei suoi confronti dal Giudice di pace di Alessandria;

letti gli atti, il decreto impugnato e il ricorso;

udita la relazione del consigliere Stefano Mogini;

lette le conclusioni del Sostituto Procuratore generale Vito D'Ambrosio, che, ha chiesto l'annullamento del provvedimento impugnato.

Ritenuto in fatto

1. Con decreto del 31 luglio 2014 il Giudice di pace di Alessandria ha convalidato il provvedimento del Questore di Alessandria in data 23 luglio 2014 con il quale sono state applicate a P.P. tutte le misure di cui all'art. 75-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 per la durata di anni due.

2. P.P. ha proposto a mezzo del suo difensore di fiducia ricorso per cassazione avverso il decreto del Giudice di Pace descritto in epigrafe deducendo:

a) violazione di legge in relazione al mancato rispetto del diritto di difesa, per essere stato decreto di convalida del provvedimento del Questore emesso prima che fosse trascorso termine di quarantotto ore dalla notifica del medesimo provvedimento all'interessato;

b) violazione di legge e assenza di motivazione in ordine alla sussistenza delle condizioni previste dal citato art. 75-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in particolare per quanto riguarda la necessità e urgenza del provvedimento in relazione all'inesistenza del pericolo per la sicurezza pubblica e all'adeguatazza del suo contenuto, anche sotto il profilo e della specie e della durata delle misure imposte.



Considerato in diritto

1. Il ricorrente lamenta l'erronea applicazione delle norme procedurali e sostanziali contenute nel citato art. 75-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in base alle quali il soggetto sottoposto a sanzione amministrativa perché ritenuto responsabile delle condotte descritte nell'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica cit., che risulti essere già stato condannato, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la persona, contro il patrimonio o per quelli previsti dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti o dalle norme sulla circolazione stradale, ovvero sanzionato per violazione delle norme del medesimo testo unico o destinatario di misure di prevenzione o di sicurezza, può, con provvedimento del questore soggetto a convalida da parte del giudice di pace nei termini e con le cadenze ivi previsti, essere inoltre sottoposto, qualora in relazione alle modalità o alle circostanze dell'uso delle sostanze da quelle condotte possa derivare pericolo per la sicurezza pubblica, ad una o più delle seguenti misure: *a)* obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il Comando dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competente; *b)* obbligo di rientrare nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di un'ora prefissata; *c)* divieto di frequentare determinati locali pubblici; *d)* divieto di allontanarsi dal comune di residenza; *e)* obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato negli orari di entrata e uscita dagli istituti scolastici; *f)* divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore.

La durata massima di tali misure è fissata dallo stesso art. 75-bis in due anni e — a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 51, lettera *b)* della legge 15 luglio 2000, n. 94 — in quattro anni per quella indicata nella lettera *f)*.

2. L'art. 75-bis è stato inserito nel decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) dall'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, 49, art. 1, comma 1.

Con sentenza n. 32 del 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-*vicies* ter del citato decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272. La Corte costituzionale ha nell'occasione rilevato la manifesta "assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge", sicché, "in difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-bis e 4-*vicies* ter devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione".

Il Collegio ritiene che analogo dubbio di costituzionalità, afferente al peculiare vizio procedurale derivante dall'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto "ai contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso", possa essere plausibilmente formulato anche in riferimento all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 272 del 2005, anch'esso inserito in sede di conversione.

Va al riguardo rilevato che poiché la decisione di entrambi i motivi di ricorso richiede l'applicazione delle disposizioni procedurali e sostanziali recate dall'art. 75-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 introdotto dal citato art. 4-*quater* — in particolare per quanto riguarda le cadenze procedurali fissate al comma 2 e le condizioni alle quali il comma 1 subordina l'applicazione delle misure indicate alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* del medesimo comma — il Collegio ritiene che la questione rilevante nel presente giudizio e da sottoporre alla Corte costituzionale in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., debba essere circoscritta all'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, che ha inserito nel Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza il citato art. 75-bis e ha così permesso l'applicazione, per ragioni e ad opera dell'autorità di pubblica sicurezza, di un'inedita serie di misure restrittive della libertà personale e di movimento nei confronti di "qualificati" assuntori di sostanze stupefacenti.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di quella disposizione determinerebbe infatti l'annullamento del decreto impugnato e venir meno del provvedimento del Questore col quale al ricorrente sono state cumulativamente applicate tutte le misure preventive previste dal citato art. 75-bis.

3. Appare opportuno ancora precisare che la questione che in questo giudizio assume rilevanza e viene quindi sollevata riguarda dunque le specifiche norme, come dianzi individuate e delimitate. Invero, sebbene la questione venga prospettata con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., e quindi per un vizio formale, sembra plausibile,



stante il particolare tipo di vizio, che una eventuale pronuncia di annullamento possa incidere non sull'insieme delle disposizioni, ma sulle singole norme introdotte dalla legge di conversione che dovessero essere ritenute sganciate dal contenuto originario del decreto-legge.

Difatti, il prospettato *vulnus* al parametro costituzionale di riferimento non discende dall'operazione di integrazione, in sé considerata, bensì dalla totale estraneità, per materia e finalità, delle norme inserite, con la conseguenza che la verifica del rispetto del parametro va condotta caso per caso, avuto riguardo al contenuto delle norme stesse.

Si tratta infatti, come puntualmente statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2014 in riferimento alla questione di costituzionalità sollevata dalla Terza Sezione Penale di questa Corte con ordinanza n. 272 dell'11 giugno 2013, "di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge".

4. Quanto alla non manifesta infondatezza, va preliminarmente ricordato che, come è ben noto giudice non deve stabilire se la questione sia fondata o infondata, compito questo di esclusiva competenza della Corte costituzionale, bensì unicamente se sia o non sia manifestamente infondata.

Il giudice deve quindi limitarsi ad una valutazione sommaria, per rilevare, anche d'ufficio, che esista, a prima vista, un dubbio plausibile di costituzionalità ed a svolgere un controllo finalizzato a escludere le questioni prive di serietà e di ponderazione.

Nella specie, la cennata questione di legittimità costituzionale è, oltre che rilevante, anche plausibile e seria. Susiste almeno un serio dubbio di illegittimità costituzionale, il che è sufficiente ad escludere la manifesta infondatezza della questione.

5. Ciò posto, si rammenta, in linea con quanto già puntualmente argomentato dalla Terza Sezione Penale di questa Corte nella citata ordinanza n. 227 del 2013, che la Corte costituzionale ha ricordato, con sentenza n. 22 del 2012, come uno degli indici in base ai quali verificare se in un decreto-legge risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, è costituito dalla evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; sentenza n. 128 del 2008).

Il riconoscimento dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. è quindi collegato a una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Da ciò la Corte ha tratto la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.

Pertanto, l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere e "i provvedimenti provvisori con forza di legge. Invero, la *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. impone collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento, e di tale *ratio* costituisce esplicitazione, pur non avendo rango costituzionale, l'art. 15, terzo comma, legge 23 agosto 1988, n. 400, laddove prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Per quanto concerne in particolare la legge di conversione, la citata sentenza n. 22 del 2012 ha affermato che "La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione".

La Corte ha quindi enunciato il "principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge, principio costituzionale confermato dal regolamento del Senato e richiamato da messaggi e lettere del Presidente della Repubblica.



Alla stregua di tale principio, deve dunque ritenersi che “l’esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”, anche sotto il profilo della particolare rapidità e della necessaria accelerazione dei tempi di questo procedimento.

La Corte costituzionale ha riconosciuto che le Camere ben possono, “nell’esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità, o anche solo per esigenze meramente tecniche o formali, ma ha specificato che esorbita invece dalla sequenza tipica del procedimento “l’alterazione dell’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica” (in caso contrario vi sarebbero problemi di legittimità dello stesso decreto-legge). In definitiva, “l’innesto nell’*iter* di conversione dell’ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”.

In sostanza, secondo questa sentenza costituzionale, le norme inserite nel decreto-legge nel corso del procedimento di conversione che siano “del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo”, sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost.

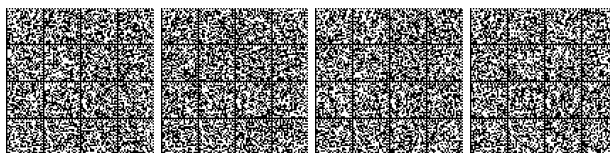
Questi principi sono stati poi confermati dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 34 del 2013, che ha ribadito i limiti alla emendabilità del decreto-legge indicati dalla sentenza n. 22 del 2012 “in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedimentali che riflettono la natura della legge di conversione come legge “funzionalizzata e specializzata”, che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore”.

Le Camere pertanto possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo e, “nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto eterogeneo, il limite all’introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*”.

Quando le norme introdotte in sede di conversione risultassero del tutto estranee alla *ratio* del decreto-legge, si registrerebbe uno “scostamento intollerabile della funzione legislativa” dal parametro costituzionale.

Sulla stessa linea si pone del resto, con specifico riferimento agli articoli 4-*bis* e 4-*vicies* ter del decreto-legge n. 272 del 2005, la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014. Dopo aver ricordato che “La legge di conversione ... segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto”, la sentenza afferma che in ragione della sua “connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge”. “La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell’8 novembre 1984). Diversamente, l’*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l’atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*.”

La sentenza n. 32 del 2014 sottolinea al riguardo che “la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l’uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell’ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall’art. 77, secondo comma, Cost.”.



La stessa sentenza puntualizza inoltre che “ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo, come quello di specie”, e ribadisce che “in relazione a questa tipologia di atti — che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) — ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”, per concludere quindi che “Nell’ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall’art. 72 Cost.”.

Insomma, secondo la Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità ed urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

Questi principi erano stati del resto ribaditi, dopo la sentenza n. 22 del 2012, dal Presidente della Repubblica in una lettera del 22 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale, richiamati il precedente messaggio presidenziale del 29 marzo 2002 (di rinvio del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002), viene ribadita “la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, anche per la difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall’art. 74 della Costituzione in prossimità della scadenza del termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge” e viene ricordato che il mancato rispetto di tale regola espone le disposizioni “al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale”.

6. La disposizione e le norme che qui vengono in rilievo non facevano parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma sono state inserite nel decreto-legge n. 272 del 2005 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Come già correttamente segnalato dalla Terza Sezione Penale di questa Corte nella citata ordinanza n. 227 del 2013, si tratta di norme facenti parte di un corpo di nuove disposizioni, con le quali non vengono disciplinate situazioni esistenti e bisognose di urgente intervento normativo per le ragioni che avevano ispirato il decreto-legge, bensì viene posta una normativa “a regime” sulla disciplina delle condotte illecite aventi ad oggetto sostanze stupefacenti. Questa nuova normativa effettivamente appare del tutto slegata da contingenze particolari ed è stata tuttavia introdotta dalla legge di conversione in un decreto-legge avente contenuto e finalità del tutto estranei, denominato “Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno. Disposizioni per favorire recupero di tossicodipendenti recidivi”.

Il preambolo del provvedimento provvisorio con forza di legge così recita: “Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle prossime Olimpiadi invernali, nonché di assicurare la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno. Ritenuta altresì la straordinaria necessità ed urgenza di garantire l’efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva”. Il testo originario conteneva sei articoli, rubricati rispettivamente: “Assunzione di personale della Polizia di Stato” (art. 1) al fine “di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle Olimpiadi invernali, nonché per assicurare la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno”; “Personale della carriera prefettizia” (art. 2); “Finanziamenti per le Olimpiadi invernali” (art. 3), anche con la istituzione di una lotteria istantanea; “Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero” (art. 4); “Adempimenti finalizzati all’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero” (art. 5); “Entrata in vigore” (art. 6).

Le finalità pertanto erano diverse: rafforzare le forze di polizia e la funzionalità del ministero dell’interno per prevenire e combattere la criminalità organizzata e il terrorismo nazionale e internazionale; garantire il finanziamento per le olimpiadi invernali; favorire il recupero dei tossicodipendenti detenuti; assicurare il diritto di voto degli italiani residenti all’estero. E tuttavia, almeno per molte delle disposizioni, si sarebbe forse potuta anche ravvisare una certa sostanziale omogeneità finalistica, una comunanza di *ratio*, individuabile probabilmente nella urgente necessità di garantire l’effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali.



Nel testo originario del decreto erano quindi contenute due sole disposizioni, inserite nell'art. 4, che riguardavano non già la disciplina, il trattamento sanzionatorio e le misure preventive di pubblica sicurezza relative alle condotte illecite aventi ad oggetto sostanze stupefacenti, quanto piuttosto lo specifico e circoscritto tema dell'esecuzione di pene detentive nei confronti di tossicodipendenti recidivi che avessero in corso programmi terapeutici di recupero presso servizi pubblici o una struttura autorizzata.

In particolare, il citato art. 4 si limitava a statuire in ordine all'abrogazione dell'art. 94-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, introdotto dalla allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. legge ex Cirielli), con la specifica finalità di evitare che le innovazioni portate da tale legge potessero causare come conseguenza una massiva e pregiudizievole ricarcerizzazione di condannati tossicodipendenti, categoria questa ritenuta naturalmente recidivante.

Ed invero, l'art. 8 della detta legge 5 dicembre 2005, n. 251, aggiungendo l'art. 94-*bis* al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 sugli stupefacenti, riduceva da 4 a 3 anni, per i recidivi, la pena massima che consentiva l'affidamento in prova finalizzato all'attuazione del programma terapeutico; mentre l'art. 9 aggiungeva la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 codice di procedura penale, escludendo dalla sospensione della esecuzione della pena i recidivi, compresi i tossicodipendenti che avessero già in corso un programma terapeutico. Dopo pochi giorni dalla loro entrata in vigore, queste disposizioni (effettivamente dissonanti rispetto al disegno di legge governativo sugli stupefacenti da tempo fermo al Senato) furono eliminate dall'art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, il quale dispose: a) l'abrogazione del citato art. 94-*bis* appena introdotto dall'art. 8 della legge ex Cirielli; b) la modifica della lettera c) aggiunta dall'art. 9 di detta legge al nono comma dell'art. 656 codice di procedura penale, nel senso di ripristinare la sospensione della esecuzione della pena fino a 4 anni per i tossicodipendenti con programma terapeutico in atto, anche se recidivi. Come si è già ricordato, nel preambolo del decreto-legge le disposizioni dell'art. 4 vennero appunto giustificate con la "straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva",

Facendo riferimento a detto art. 4, nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006, fu presentato, direttamente in aula, un maxiemendamento governativo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 272, nel quale venne inserita una buona parte del contenuto del disegno S-2953, del novembre 2003, fermo nelle competenti Commissioni referenti del Senato, e cioè una articolata, ampia e fortemente innovativa disciplina della materia mediante addizione di disposizioni del tutto nuove (è il caso dell'art. 4-*quater*) ovvero sostituzione di quelle corrispondenti già contenute nel testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

Nella seduta alla Camera del 6 febbraio 2006, poi, il Governo pose la fiducia sul disegno di legge di conversione nel testo delle Commissioni, identico a quello già approvato dal Senato.

7. Ora, appare non manifestamente infondato il dubbio di una profonda distonia di contenuto, di finalità e di *ratio* tra il decreto-legge n. 272 del 2005 in generale, anche con specifico riferimento alle disposizioni dell'art. 4, e le nuove norme introdotte in sede di conversione con le quali è stato tra l'altro introdotto l'inedito complesso di stringenti misure di prevenzione limitative della libertà personale e di movimento alle quali il questore può, per ragioni di pubblica sicurezza, sottoporre, anche a prescindere dall'esistenza di una precedente condanna penale passata in giudicato e di un programma terapeutico in corso, i soggetti sanzionati in via amministrativa ai sensi dell'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. La distonia appare evidente se si considera la finalità, la *ratio*, ossia la ragione di necessità e urgenza che giustificava il decreto-legge nel suo complesso, che era quella di garantire, sotto l'aspetto finanziario e di polizia, un effettivo e sicuro svolgimento delle prossime olimpiadi invernali.

Ma la distonia contenutistica e teleologica appare sussistere anche se ci si limita a considerare l'art. 4 del decreto, e cioè l'unica disposizione che aveva un labile riferimento al tema degli stupefacenti, ed anzi, più precisamente, al tema dell'esecuzione delle pene detentive per gli assuntori abituali di sostanze stupefacenti condannati. Questo articolo, infatti, non toccava nemmeno incidentalmente o indirettamente la materia delle sostanze stupefacenti e la disciplina del trattamento sanzionatorio o la prevenzione di pubblica sicurezza dei relativi illeciti, ma riguardava esclusivamente aspetti concernenti le modalità di esecuzione della pena per i tossicodipendenti recidivi già condannati, tanto che recava il titolo "Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi terapeutici", mentre nel preambolo del provvedimento d'urgenza si dichiarava che la sua *ratio* e finalità era quella di "garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva". Era dunque questo il "caso straordinario" che giustificava la "necessità e urgenza" di provvedere e legittimava l'esercizio della funzione legislativa senza delega da parte del Parlamento. Con la legge di conversione, invece, l'art. 4 venne fatto seguire da una serie di ben 23 articoli



aggiuntivi (dall'art. 4-bis all'art. 4-vicies-ter, a loro volta articolati in numerosissimi commi e con i relativi allegati), che non apportavano modifiche in qualche grado interrelate funzionalmente con le previsioni dell'originario art. 4, bensì modificavano profondamente l'assetto disciplinatorio "a regime" in materia di stupefacenti.

Per quanto più specificamente concerne le norme rilevanti in questo giudizio, mediante l'aggiunta dell'art. 4-quater e il conseguente inserimento dell'art. 75-bis al Testo Unico sugli stupefacenti veniva introdotto nell'ordinamento un articolato e dettagliato sistema di misure preventive di pubblica sicurezza, in quanto tali soggette a controllo giudiziario, applicabili a "qualificati" assuntori di stupefacenti, eventualmente anche a prescindere dall'esecuzione di pene detentive, dalla recidiva penale dei soggetti sottoposti e finanche dall'esistenza di un programma terapeutico in corso nei loro confronti (oltre che su altri importanti aspetti che non rilevano in questo giudizio, come la soglia quantitativa oltre la quale la detenzione è punibile, il previgente sistema classificatorio delle sostanze stupefacenti e psicotrope, le pene edittali per gli illeciti aventi ad oggetto c.d. droghe leggere, equiparate a quelle pesanti, le conseguenze amministrative, e così via).

Secondo la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'oggetto della legge di conversione deve tendere a coincidere con quello del decreto di urgenza e comunque le nuove norme da essa poste devono possedere una omogeneità funzionale-finalistica con quelle del decreto originario. Ora, non appare sussistere una tendenziale coincidenza, una omogeneità materiale e teleologica tra la disposizione abrogatrice contenuta nell'art. 4 del decreto d'urgenza e la riforma organica del testo unico sugli stupefacenti posta con la legge di conversione, in particolare, per quanto qui rileva, con l'introduzione dell'inedito e stringente sistema di misure di preventive di pubblica sicurezza in applicazione nel presente giudizio.

Invero, come già puntualmente rilevato dalla Terza Sezione Penale di questa Corte nella citata ordinanza n. 227 del 2013, l'unica norma in materia di stupefacenti aggiunta in sede di conversione che non appare del tutto estranea alla *ratio* dell'art. 4 è l'art. 4-undecies, strettamente connesso all'esecuzione del programma terapeutico del tossicodipendente recidivo detenuto o suscettibile di esserlo.

La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014 afferma del resto chiaramente che l'art. 4 del decreto-legge n. 272 del 2005 "contiene norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza. La Corte sottolinea al proposito che quelle norme "riguardano, cioè, la persona del tossicodipendente e perseguono una finalità specifica e ben determinata: il suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli abbia commesso, sia esso in materia di stupefacenti o non".

Non così le norme di cui all'art. 4-quater, pure introdotte dalla legge di conversione, le quali invece sono norme a connotazione sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente ed espressamente orientate a fini di prevenzione di un eventuale pericolo per sicurezza pubblica.

Si tratta, dunque, di fattispecie diverse per materia e per finalità, evidentemente sintomatiche dell'estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

Può osservarsi che qualora si ritenesse che la mera circostanza che primo comma dell'art. 4 richiamava, per sopprimerlo, l'art. 94-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (ivi inserito da 22 giorni), sia sufficiente a rendere "non del tutto estranea" alle ragioni di necessità e urgenza che lo supportavano l'intera riscrittura del testo unico sugli stupefacenti, allora, seguendo il medesimo ragionamento, dovrebbe pure ritenersi che, poiché il secondo comma del medesimo art. 4 richiamava, per modificarlo, l'art. 656, comma 9, lettera c), codice di procedura penale, nel caso di specie si sarebbe potuto pure riscrivere, con apposito maxiemendamento — saltando quindi anche l'esame in sede referente — tutta la disciplina sulla esecuzione penale. In tal modo si consentirebbe ad ogni Governo, e alla sua maggioranza, di approfittare di qualunque, anche marginale ed effimera, "emergenza" per riformare interi settori dell'ordinamento, utilizzando l'eccezionale potere di legiferare mediante provvedimenti d'urgenza e la speciale procedura privilegiata della loro conversione, che al contrario costituisce una fonte funzionalizzata e specializzata.

Appare dunque non manifestamente infondato ritenere che l'introduzione delle nuove norme, ed in particolare delle norme d'anzi indicate poste dall'art. 4-quater, abbia travalicato i limiti della potestà emendativa del Parlamento tracciati dalle richiamate pronunce della Corte costituzionale.

8. Può aggiungersi che la totale estraneità delle nuove norme rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge fu evidenziata anche in sede parlamentare già col parere sul disegno di legge n. 297 espresso dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 1° febbraio 2006 col quale si richiamava il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002 di rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, e si prospettava la contrarietà delle nuove norme con "l'esigenza di garantire la specificità e l'omogeneità dei contenuti



normativi recati nei provvedimenti di urgenza anche nella fase di esame parlamentare”. La mancanza di omogeneità fu inoltre manifestata da diversi parlamentari della minoranza in sede di dibattito sulla legge di conversione sia al Senato sia alla Camera.

D'altronde, potrebbe ritenersi che la totale estraneità all'oggetto ed alla *ratio* originari del provvedimento governativo d'urgenza delle modifiche al testo unico sugli stupefacenti sia stata ammessa ed enunciata dalla stessa legge di conversione, la quale, da ultimo, ha aggiunto nel titolo del decreto-legge le seguenti parole: “e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309”.

Questa aggiunta sembra appunto mostrare che la modifica della normativa sugli stupefacenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (a parte la specifica e limitatissima norma sulla esecuzione della pena detentiva per i tossicodipendenti recidivi) non rientrava nell'oggetto e nelle finalità dell'originario provvedimento normativo come configurato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, altrimenti non si sarebbe reso necessario modificarne il titolo aggiungendovi un nuovo oggetto. Né sembra potersi ritenere che con questo escamotage, ossia modificando e ampliando lo stesso titolo del decreto-legge in sede di conversione, si possano legittimamente inserire nel testo dell'originario decreto-legge norme “del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo”, in sostanziale elusione del ricordato principio costituzionale posto dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Per completezza può altresì osservarsi che nel caso in esame gli aspetti patologici delle modalità di svolgimento dell'*iter* legislativo potrebbero apparire ancora maggiori di quelli che avevano indotto il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4. Nella specie, invero, la legge di conversione fu definitivamente approvata l'8 febbraio, ossia pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere e dell'inizio delle olimpiadi, e fu poi promulgata il 21 febbraio. Quindi il Presidente della Repubblica, non potendo disporre un rinvio parziale, avrebbe potuto esercitare la sua prerogativa, a Camere sciolte e nell'imminenza della scadenza del termine di conversione, solo assumendosi la responsabilità di mettere a rischio le esigenze di sicurezza e lo stesso svolgimento delle olimpiadi di Torino.

Può ancora osservarsi come il *vulnus* al sistema di ripartizione delle competenze normative costituzionalmente configurato potrebbe derivare anche dal c.d. abuso della prassi, da tempo invalsa, con cui il Governo presenta, nella prima lettura parlamentare dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, un maxi-emendamento innovativo rispetto al contenuto originario del decreto-legge, al fine di sostituirne parzialmente o interamente il testo e sul quale sarà poi posta la questione di fiducia. In tal modo il contenuto della legge di conversione viene svincolato da quello del decreto-legge, ed è possibile approvare con un solo voto, con una discussione ridotta al minimo e senza possibilità da parte dell'assemblea di votare emendamenti, una disciplina legislativa del tutto nuova e completamente sganciata dal contenuto originario del decreto. In questo modo, in sostanza, il procedimento di conversione previsto dall'art. 77 Cost. non serve più a convertire in legge il contenuto di quei provvedimenti provvisori adottati dal Governo in casi straordinari di necessità e di urgenza, ma viene utilizzato come escamotage per far approvare un'iniziativa legislativa del tutto nuova, di fatto inemendabile, eludendo le regole ordinarie del procedimento legislativo.

9. Di conseguenza, l'indicata questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. — prospettata sotto profilo della totale estraneità, rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge, delle norme aggiunte in sede di conversione con cui è stata introdotta una nuova disciplina “a regime” in materia di sostanze stupefacenti, e in particolare, mediante la introduzione di un vero e proprio sistema di misure preventive di pubblica sicurezza applicabili a soggetti assuntori di sostanze stupefacenti appare plausibile, seria e non manifestamente infondata ed, essendo rilevante nel giudizio, merita di essere sottoposta al naturale sindacato del giudice delle leggi.

10. Deve altresì essere sollevata in via subordinata altra questione, sempre in riferimento all'art. 77 Cost., ma sotto il profilo della carenza del presupposto della necessità ed urgenza.

Come si è dianzi osservato, si ritiene ravvisabile, per i motivi indicati, una totale estraneità ed eterogeneità tra le nuove norme ed il contenuto e le finalità di quelle del decreto-legge, e proprio sotto questo profilo viene sollevata questione di legittimità costituzionale.

Qualora però la Corte costituzionale dovesse invece ritenere che le norme dianzi specificate “non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza”, allora dovrebbe essere effettuata anche per esse la valutazione in termini di necessità e di urgenza. Non appare invero manifestamente infondata l'eccezione secondo cui il difetto di tale requisito sarebbe evidente (nel senso indicato dalla sentenza n. 171 del 2007), risultando da diversi indici anche emergenti dal testo del decreto-legge come convertito.

Va invero qui sommariamente ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, ha ritenuto che non è possibile sottrarre il decreto-legge al sindacato di legittimità per difetto del presupposto della necessità ed urgenza a causa della sua conversione, giacché “affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del



decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”. Tale sindacato, peraltro, veniva limitato, da questa sentenza, agli aspetti di “evidente” carenza del suddetto requisito. La Corte, in sostanza, attraverso la via delle “norme intruse” giunse a scrutinare la mancanza dei presupposti, dichiarando incostituzionale una disposizione tesa a correggere un problema di ineleggibilità del sindaco di Messina, aggiunta in sede di conversione ad un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali.

Anche con la sentenza n. 128 del 2008, la Corte dichiarò l’illegittimità di una norma, aggiunta in sede di conversione, che disponeva l’esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari, per l’assenza di collegamento con le altre disposizioni (in materia tributaria e finanziaria) del decreto-legge, sintomo peraltro della sua estraneità alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che lo giustificavano.

In entrambi questi casi la Corte, attraverso la verifica di un collegamento tra disposizione introdotta in sede di conversione e i presupposti del decreto, ha verificato se i presupposti del decreto-legge originario potessero reggere anche le norme aggiunte.

Sulla base di questa giurisprudenza costituzionale si è quindi ritenuto che tutte le disposizioni di un decreto-legge devono essere ancorate al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza che legittima l’esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo. E l’estraneità di taluna di dette disposizioni alla disciplina cui il presupposto della necessità e urgenza si riferisce sarebbe segno evidente della carenza del presupposto stesso, che non può essere sanata dalla conversione del decreto. Si aggiunge che, se è vero che la legge di conversione non può sanare l’assenza dei requisiti di taluna delle disposizioni del decreto-legge, dovrebbe anche ritenersi che essa neppure possa legittimamente inserire *ex novo* nel decreto disposizioni che appaiono estranee alle ragioni di necessità e urgenza che giustificano le norme del decreto stesso.

Sul punto, peraltro, con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte ha cercato di distinguere tra “norme aggiunte eterogenee” e “norme aggiunte non eterogenee”, sottolineando che va “ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d’urgenza”, mentre questa valutazione non occorre quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto al detto contenuto, essendo tale eterogeneità di per sé sintomo della mancanza dei presupposti. Anche questa sentenza, quindi, ha confermato il principio che tutte le disposizioni del decreto-legge convertito, ivi comprese quelle introdotte con la legge di conversione e non del tutto dissonanti rispetto al contenuto originario del decreto, devono essere assistite, pena l’illegittimità, dai requisiti della straordinaria necessità e urgenza.

Con la già ampiamente richiamata sentenza n. 22 del 2012, infine, la Corte ha scelto di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma ha limitato la stessa possibilità di emendare il decreto, in base alla funzione della conversione, rinforzando il collegamento funzionale tra i due atti, alla stregua delle tesi più tradizionali che vedevano la legge di conversione come “condizionata” alla disciplina adottata dal governo.

Nel caso in esame, pertanto, qualora si ritenesse infondata la questione di legittimità costituzionale qui sollevata in via principale per la ragione che le nuove norme in materia di stupefacenti non si trovino “in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge” in virtù del formale aggancio all’art. 4 del medesimo, dovrebbe svolgersi su di esse il sindacato di sussistenza del necessario requisito della necessità ed urgenza.

11. Sotto questo profilo non appare manifestamente infondata l’eccezione, che qui si propone in via subordinata, secondo cui la mancanza del requisito appare nella specie “evidente”.

Può innanzitutto rilevarsi la assoluta mancanza di una motivazione nel preambolo dell’atto normativa e nella discussione parlamentare, su quale fosse la straordinaria necessità che rendeva urgente, in quel momento, una riscrittura “a regime” del testo unico sugli stupefacenti. Gli interventi al Senato favorevoli all’emendamento, lo giustificarono con il richiamo all’indirizzo minoritario e ormai da tempo superato dalla Corte costituzionale, secondo cui la legge di conversione, per definizione, non sarebbe legata al requisito della necessità ed urgenza, con il che però sembra che implicitamente venisse riconosciuto che nella specie tali requisiti non ricorrevano.

Inoltre, l’originario disegno di legge S-2953, il cui contenuto venne in gran parte incorporato nel maxi-emendamento, non era stato inserito nel calendario dei provvedimenti da approvare prioritariamente, tanto che l’ultima seduta in cui le Commissioni riunite del Senato lo avevano esaminato risaliva alla primavera del 2005, il che sembra confermare che gli emendamenti aggiuntivi non rispondessero ai requisiti dell’urgenza e della necessità. Del resto, nella discussione al Senato il maxi-emendamento venne illustrato e giustificato proprio quale conclusione di un lungo percorso legislativo che raccoglieva tre anni di esperienza parlamentare e con quale si voleva chiudere una “annosa vicenda”.



Appare chiara l'analogia di questa situazione non solo con quella oggetto della sentenza n. 32 del 2014, ma anche con quella esaminata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 128 del 2008, che dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione aggiunta in sede di conversione finalizzata appunto a risolvere una "annosa vicenda" relativa alla proprietà e alla gestione del teatro Petruzzelli di Bari, il che, secondo la Corte, rivelava "l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza".

Del resto l'aggiunta, con la legge di conversione, di un nuovo oggetto nel titolo del decreto-legge, oltre all'eterogeneità delle nuove norme, sembra evidenziare anche l'estraneità delle stesse alle ragioni di necessità ed urgenza del provvedimento governativo.

Deve al riguardo sottolinearsi che all'evidenza l'art. 4-*quater* pone una "normativa a regime, del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge", che non fa riferimento a "situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri" (sent. n. 22 del 2012).

12. In conclusione, l'indicata questione di legittimità costituzionale, incidendo sull'applicabilità al ricorrente delle misure preventive alle quali è stato sottoposto col provvedimento del Questore convalidato col decreto del Giudice di Pace di Alessandria oggetto di impugnazione (e quindi sulla decisione dei relativi motivi di ricorso) appare rilevante in questo giudizio nei limiti dianzi specificati, ossia in relazione all'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, laddove inserisce l'art. 75-*bis* nel decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e introduce una serie di misure di prevenzione consistenti in significative limitazioni della libertà personale applicabili a soggetti assuntori di stupefacenti per ragioni di pubblica sicurezza e definisce al riguardo condizioni, competenze e cadenze procedurali per la loro applicazione e l'esercizio del necessario controllo dell'autorità giudiziaria.

La questione è poi non manifestamente infondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale contenuto del decreto-legge, e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

Va pertanto sollevata questione di legittimità costituzionale delle suddette norme, nei limiti, sotto i profili e nei termini dianzi specificati.

Il giudizio deve essere sospeso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 75-bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309, inserito dall'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005 n. 272, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.*

Sospende giudizio in corso e dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento,

Così deciso il 4 giugno 2015

Il Presidente: CONTI

Il consigliere estensore: MOGINI



N. 28

*Ordinanza del 23 settembre 2015 della Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di D. A.*

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica - Denunciata introduzione di una serie di misure di prevenzione in sede di conversione di un decreto-legge.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 75-bis, introdotto dall'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giovanni Conti, Presidente;

Giorgio Fidelbo, relatore;

Stefano Mogini;

Gaetano De Amicis;

Alessandra Bassi;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da A. D., nato a ... il ... avverso il decreto dell'11 luglio 2014 emesso dal Giudice di pace di Sora;

Visti gli atti, il decreto impugnato e il ricorso;

Udita la relazione del consigliere Giorgio Fidelbo;

Letta la requisitoria del Sostituto Procuratore generale Vito D'Ambrosio, che, ha chiesto l'annullamento con rinvio del provvedimento impugnato.

Ritenuto in fatto

1. L'avvocato Lucio Marziale, difensore di A. D., ricorre per cassazione contro il decreto dell'11.7.2014 con cui il Giudice di pace di Sora ha convalidato il provvedimento del Questore di Frosinone, emesso il 18.6.2014 ai sensi dell'art. 75-bis d.P.R. 309/1990, con cui sono state applicate al D. per la durata di un anno, le misure *a)* dell'obbligo di rientrare nella propria abitazione entro le ore 21.00 e di non uscirne prima delle 7.00; *b)* del divieto di frequentare locali pubblici; *c)* del divieto di condurre veicoli a motore.

Il ricorrente denuncia, con un primo motivo, l'erronea applicazione dell'art. 75-bis cit. per violazione del diritto di difesa, in quanto la convalida da parte del giudice di pace sarebbe intervenuta senza rispettare il termine libero di quarantotto ore dalla notifica del provvedimento del Questore cui fa riferimento la legge, in ogni caso non consentendo all'interessato di potersi adeguatamente difendere, presentando memorie o deduzioni.

Con il secondo motivo eccepisce la nullità della convalida per inosservanza delle norme sullo svolgimento dell'udienza di convalida.

Con il terzo motivo lamenta la mancanza di motivazione del provvedimento impugnato.



Considerato in diritto

1. Il ricorrente assume l'erronea applicazione delle norme procedurali in base alle quali sono state disposte le sanzioni amministrative nei confronti di A. D. previste dall'art. 75-bis d.P.R. 309/1990.

Si tratta di misure di natura preventiva che possono essere applicate a chi si sia reso responsabile delle condotte integranti l'illecito amministrativo previsto dall'art. 75 d.P.R. 309/1990 — riferito ai soggetti che facciano uso personale di sostanze stupefacenti — e che risulti essere già stato condannato, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la persona, contro il patrimonio o per quelli previsti dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti o dalle norme sulla circolazione stradale, ovvero sanzionato per violazione delle norme del medesimo testo unico o destinatario di misure di prevenzione o di sicurezza. Competente a disporre tali misure è il questore che decide in base ad una valutazione discrezionale in ordine alla possibilità che dalle condotte cui fa riferimento l'art. 75 cit. “possa derivare pericolo per la sicurezza pubblica”, tenuto conto delle modalità o delle circostanze dell'uso delle sostanze stupefacenti. Il provvedimento del questore è poi sottoposto alla convalida del giudice di pace nei termini e alle condizioni previste dal comma 2 dell'art. 75-bis d.P.R. cit.

Le misure, che possono essere disposte anche cumulativamente, consistono: a) nell'obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il Comando dell'Arma del Carabinieri territorialmente competente; b) nell'obbligo di rientrare nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di un'ora prefissata; c) nel divieto di frequentare determinati locali pubblici; d) nel divieto di allontanarsi dal comune di residenza; e) nell'obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato negli orari di entrata e uscita dagli istituti scolastici; f) nel divieto di condurre qualsiasi veicolo a motore.

La loro durata massima è fissata dallo stesso art. 75-bis in due anni e — a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 51, lett. b) della legge 15 luglio 2000, n. 94 — in quattro anni per la misura indicata nella lettera f).

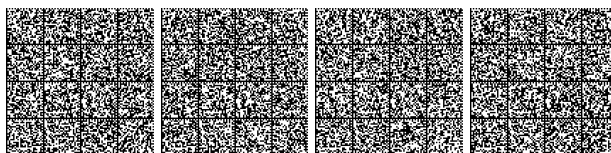
2. L'art. 75-bis è stato inserito nel d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 1, comma 1.

Con sentenza n. 32 del 2014 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies *ter* del citato decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272. La Corte Costituzionale ha nell'occasione rilevato la manifesta “assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge”, sicché, “in difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-bis e 4-vicies *ter* devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione”.

Il Collegio ritiene che analogo dubbio di costituzionalità, afferente al peculiare vizio procedurale derivante dall'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto “ai contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”, possa essere plausibilmente formulato anche in riferimento all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 272 del 2005, anch'esso inserito in sede di conversione.

Va al riguardo rilevato che poiché la decisione dei motivi di ricorso richiede l'applicazione delle disposizioni procedurali e sostanziali recate dall'art. 75-bis d.P.R. 309/1990 introdotto dal citato art. 4-*quater* — in particolare per quanto riguarda le scadenze procedurali fissate al comma 2 e le condizioni alle quali il comma 1 subordina l'applicazione delle misure indicate alle lettere a), b), c), d), e) ed f) del medesimo comma — il Collegio ritiene che la questione rilevante nel presente giudizio e da sottoporre alla Corte costituzionale in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., debba essere circoscritta all'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, che ha inserito nel Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza il citato art. 75-bis e ha così permesso l'applicazione, per ragioni e ad opera dell'autorità di pubblica sicurezza, di un'inedita serie di misure restrittive della libertà personale e di movimento nei confronti di “qualificati” assuntori di sostanze stupefacenti.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di quella disposizione determinerebbe infatti l'annullamento del decreto impugnato e il venir meno del provvedimento del Questore col quale al ricorrente sono state applicate le misure preventive previste dal citato art. 75-bis.



3. Appare opportuno ancora precisare che la questione che in questo giudizio assume rilevanza e viene quindi sollevata riguarda dunque le specifiche norme, come dianzi individuate e delimitate. Invero, sebbene la questione venga prospettata con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., e quindi per un vizio formale, sembra plausibile, stante il particolare tipo di vizio, che una eventuale pronuncia di annullamento possa incidere non sull'insieme delle disposizioni, ma sulle singole norme introdotte dalla legge di conversione che dovessero essere ritenute sganciate dal contenuto originario del decreto-legge.

Difatti, il prospettato *vulnus* al parametro costituzionale di riferimento non discende dall'operazione di integrazione, in sé considerata, bensì dalla totale estraneità, per materia e finalità, delle norme inserite, con la conseguenza che la verifica del rispetto del parametro va condotta caso per caso, avuto riguardo al contenuto delle norme stesse.

Si tratta infatti, come statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2014 in riferimento alla questione di costituzionalità sollevata dalla Terza Sezione Penale di questa Corte con ordinanza n. 272 dell'11 giugno 2013, "di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge".

4. Quanto alla non manifesta infondatezza, va preliminarmente ricordato che, come è ben noto il giudice non deve stabilire se la questione sia fondata o infondata, compito questo di esclusiva competenza della Corte costituzionale, bensì unicamente se sia o non sia manifestamente infondata.

Il giudice deve quindi limitarsi ad una valutazione sommaria, per rilevare, anche d'ufficio, che esista, a prima vista, un dubbio plausibile di costituzionalità ed a svolgere un controllo finalizzato a escludere le questioni prive di serietà e di ponderazione.

Nella specie, la cennata questione di legittimità costituzionale è, oltre che rilevante, anche plausibile e seria. Sussiste almeno un serio dubbio di illegittimità costituzionale, il che è sufficiente ad escludere la manifesta infondatezza della questione.

5. Ciò posto, si rammenta, in linea con quanto già puntualmente argomentato dalla Terza Sezione Penale di questa Corte nella citata ordinanza n. 227 del 2013, che la Corte costituzionale ha ricordato, con sentenza n. 22 del 2012, come uno degli indici in base ai quali verificare se in un decreto-legge risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, è costituito dalla evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sent. n. 171 del 2007; sent. n. 128 del 2008).

Il riconoscimento dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. è quindi collegato a una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Da ciò la Corte ha tratto la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.

Pertanto, l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere e "i provvedimenti provvisori con forza di legge". Invero, la *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento, e di tale *ratio* costituisce esplicitazione, pur non avendo rango costituzionale, l'art. 15, terzo comma, legge 23 agosto 1988, n. 400, laddove prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Per quanto concerne in particolare la legge di conversione, la citata sent. n. 22 del 2012 ha affermato che "La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione".



La Corte ha quindi enunciato il “principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge, principio costituzionale confermato dal regolamento del Senato e richiamato da messaggi e lettere del Presidente della Repubblica”.

Alla stregua di tale principio, deve dunque ritenersi che “l’esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”, anche sotto il profilo della particolare rapidità e della necessaria accelerazione dei tempi di questo procedimento.

La Corte costituzionale ha riconosciuto che le Camere ben possono, “nell’esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità”, o anche solo per esigenze meramente tecniche o formali, ma ha specificato che esorbita invece dalla sequenza tipica del procedimento “l’alterazione dell’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica” (in caso contrario vi sarebbero problemi di legittimità dello stesso decreto-legge). In definitiva, “l’innesto nell’*iter* di conversione dell’ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”.

In sostanza, secondo questa sentenza costituzionale, le norme inserite nel decreto-legge nel corso del procedimento di conversione che siano “del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo”, sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost.

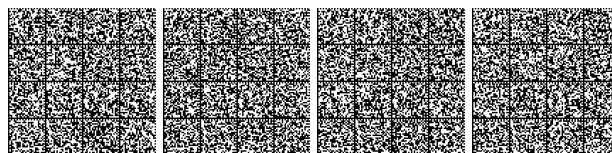
Questi principi sono stati poi confermati dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 34 del 2013, che, ha ribadito i limiti alla emendabilità del decreto-legge indicati dalla sentenza n. 22 del 2012 “in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge “funzionalizzata e specializzata”, che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore”.

Le Camere pertanto possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo e, “nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all’introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*”.

Quando le norme introdotte in sede di conversione risultassero del tutto estranee alla *ratio* del decreto-legge, si registrerebbe uno “scostamento intollerabile della funzione legislativa” dal parametro costituzionale.

Sulla stessa linea si pone del resto, con, specifico riferimento agli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014. Dopo aver ricordato che “La legge di conversione segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto”, la sentenza afferma che in ragione della sua “connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge”. “La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-bis del Regolamento della Camera dei deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell’8 novembre 1984). Diversamente, l’*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l’atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*.”.

La sentenza n. 32 del 2014 sottolinea al riguardo che “la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto



a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualevolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.”.

La stessa sentenza puntualizza inoltre che “ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, come quello di specie”, e ribadisce che in relazione a questa tipologia di atti — che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) — ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”, per concludere quindi che “Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.”.

Insomma, secondo la Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità ed urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

Questi principi erano stati del resto ribaditi, dopo la sentenza n. 22 del 2012, dal Presidente della Repubblica in una lettera del 22 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale, richiamati il precedente messaggio presidenziale del 29 marzo 2002 (di rinvio del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002), viene ribadita “la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, anche per la difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall'art. 74 della Costituzione in prossimità della scadenza del termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge” e viene ricordato che il mancato rispetto di tale regola espone le disposizioni “al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale”.

6. La disposizione e le norme che qui vengono in rilievo non facevano parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma sono state inserite per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Come già correttamente segnalato dalla Terza Sezione Penale di questa Corte nella citata ordinanza n. 227 del 2013, si tratta di norme facenti parte di un corpo di nuove disposizioni, con le quali non vengono disciplinate situazioni esistenti e bisognose di urgente intervento normativo per le ragioni che avevano ispirato il decreto-legge, bensì viene posta una normativa “a regime” sulla disciplina delle condotte illecite aventi ad oggetto sostanze stupefacenti. Questa nuova normativa effettivamente appare del tutto slegata da contingenze particolari ed è stata tuttavia introdotta dalla legge di conversione in un decreto-legge avente contenuto e finalità del tutto estranei, denominato “Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi”.

Il preambolo del provvedimento provvisorio con forza di legge così recita: “Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle prossime Olimpiadi invernali, nonché di assicurare la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Ritenuta altresì la straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva”. Il testo originario conteneva sei articoli, rubricati rispettivamente: “Assunzione di personale della Polizia di Stato” (art. 1) al fine “di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle Olimpiadi invernali, nonché per assicurare la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno”; “Personale della carriera prefettizia” (art. 2); “Finanziamenti per le Olimpiadi invernali” (art. 3), anche con la istituzione di una lotteria istantanea; “Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero” (art. 4); “Adempimenti finalizzati all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero” (art. 5); “Entrata in vigore” (art. 6).

Le finalità pertanto erano diverse: rafforzare le forze di polizia e la funzionalità del Ministero dell'interno per prevenire e combattere la criminalità organizzata e il terrorismo nazionale e internazionale; garantire il finanziamento per le olimpiadi invernali; favorire il recupero dei tossicodipendenti detenuti; assicurare il diritto di voto degli italiani residenti all'estero. E tuttavia, almeno per molte delle disposizioni, si sarebbe forse potuta anche ravvisare una certa sostanziale omogeneità finalistica, una comunanza di *ratio*, individuabile probabilmente nella urgente necessità di garantire l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali.



Nel testo originario del decreto erano quindi contenute due sole disposizioni, inserite nell'art. 4, che riguardavano non già la disciplina, il trattamento sanzionatorio e le misure preventive di pubblica sicurezza relative alle condotte illecite aventi ad oggetto sostanze stupefacenti, quanto piuttosto lo specifico e circoscritto tema dell'esecuzione di pene detentive nei confronti di tossicodipendenti recidivi che avessero in corso programmi terapeutici di recupero presso servizi pubblici o una struttura autorizzata.

In particolare, il citato art. 4 si limitava a statuire in ordine all'abrogazione dell'art. 94-bis del d.P.R. n. 309 del 1990, introdotto dalla allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. legge ex Cirielli), con la specifica finalità di evitare che le innovazioni portate da tale legge potessero causare come conseguenza una massiva e pregiudizievole ricarcerizzazione di condannati tossicodipendenti, categoria questa ritenuta naturalmente recidivante.

Ed invero, l'art. 8 della citata legge 5 dicembre 2005, n. 251, aggiungendo l'art. 94-bis al d.P.R. n. 309 del 1990 sugli stupefacenti, riduceva da 4 a 3 anni, per i recidivi, la pena massima che consentiva l'affidamento in prova finalizzato all'attuazione del programma terapeutico; mentre l'art. 9 aggiungeva la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen., escludendo dalla sospensione della esecuzione della pena i recidivi, compresi i tossicodipendenti che avessero già in corso un programma terapeutico. Dopo pochi giorni dalla loro entrata in vigore, queste disposizioni (effettivamente dissonanti rispetto al disegno di legge governativo sugli stupefacenti da tempo fermo al Senato) furono eliminate dall'art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, il quale dispose: a) l'abrogazione del citato art. 94-bis appena introdotto dall'art. 8 della legge ex Cirielli; b) la modifica della lettera c) aggiunta dall'art. 9 di detta legge al nono comma dell'art. 656 cod. proc. pen., nel senso di ripristinare la sospensione della esecuzione della pena fino a 4 anni per i tossicodipendenti con programma terapeutico in atto, anche se recidivi. Come si è già ricordato, nel preambolo del decreto-legge le disposizioni dell'art. 4 vennero appunto giustificate con la "straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva".

Facendo riferimento a detto art. 4, nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006, fu presentato, direttamente in aula, un maxiemendamento governativo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 272, nel quale venne inserita una buona parte del contenuto del disegno S-2953, del novembre 2003, fermo nelle competenti Commissioni referenti del Senato, e cioè una articolata, ampia e fortemente innovativa disciplina della materia mediante addizione di disposizioni del tutto nuove (e il caso dell'art. 4-*quater*) ovvero sostituzione di quelle corrispondenti già contenute nel testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al D.P.R. n. 309 del 1990.

Nella seduta alla Camera del 6 febbraio 2006, poi, il Governo pose la fiducia sul disegno di legge di conversione nel testo delle Commissioni, identico a quello già approvato dal Senato.

7. Ora, appare non manifestamente infondato il dubbio di una profonda distonia di contenuto, di finalità e di *ratio* tra il decreto-legge n. 272 del 2005 in generale, anche con specifico riferimento alle disposizioni dell'art. 4, e le nuove norme introdotte in sede di conversione con le quali è stato tra l'altro introdotto l'inedito complesso di stringenti misure di prevenzione limitative della libertà personale e di movimento alle quali il questore può, per ragioni di pubblica sicurezza, sottoporre, anche a prescindere dall'esistenza di una precedente condanna penale passata in giudicato e di un programma terapeutico in corso, i soggetti sanzionati in via amministrativa ai sensi dell'art. 75 d.P.R. 309/1990. La distonia appare evidente se si considera la finalità, la *ratio*, ossia la ragione di necessità e urgenza che giustificava il decreto-legge nel suo complesso, che era quella di garantire, sotto l'aspetto finanziario e di polizia, un effettivo e sicuro svolgimento delle prossime olimpiadi invernali.

Ma la distonia contenutistica e teleologica appare sussistere anche se ci si limita a considerare l'art. 4 del decreto, e cioè l'unica disposizione che aveva un labile riferimento al tema degli stupefacenti, ed anzi, più precisamente, al tema dell'esecuzione delle pene detentive per gli assuntori abituali di sostanze stupefacenti condannati. Questo articolo, infatti, non toccava nemmeno incidentalmente o indirettamente la materia delle sostanze stupefacenti e la disciplina del trattamento sanzionatorio o la prevenzione di pubblica sicurezza dei relativi illeciti, ma riguardava esclusivamente aspetti concernenti le modalità di esecuzione della pena per i tossicodipendenti recidivi già condannati, tanto che recava il titolo "Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi terapeutici", mentre nel preambolo del provvedimento d'urgenza si dichiarava che la sua *ratio* e finalità era quella di "garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva". Era dunque questo il "caso straordinario" che giustificava la "necessità e urgenza" di provvedere e legittimava l'esercizio della funzione legislativa senza delega da parte del Parlamento. Con la legge di conversione, invece, l'art. 4 venne fatto seguire da una serie di ben 23 articoli aggiuntivi (dall'art. 4-bis all'art. 4-vicies-ter, a loro volta articolati in numerosissimi commi e con i relativi allegati), che non apportavano modifiche in qualche grado interrelate funzionalmente con le previsioni dell'originario art. 4, bensì modificavano profondamente l'assetto disciplinatorio "a regime" in materia di stupefacenti.



Per quanto più specificamente concerne le norme rilevanti in questo giudizio, mediante l'aggiunta dell'art. 4-*quater* e il conseguente inserimento dell'art. 75 bis al Testo Unico sugli stupefacenti veniva introdotto nell'ordinamento un articolato e dettagliato sistema di misure preventive di pubblica sicurezza, in quanto tali soggette a controllo giudiziario, applicabili a "qualificati" assuntori di stupefacenti, eventualmente anche a prescindere dall'esecuzione di pene detentive, dalla recidiva penale dei soggetti sottoposti e finanche dall'esistenza di un programma terapeutico in corso nei loro confronti (oltre che su altri importanti aspetti che non rilevano in questo giudizio, come la soglia quantitativa oltre la quale la detenzione è punibile, il previgente sistema classificatorio delle sostanze stupefacenti e psicotrope, le pene edittali per gli illeciti aventi ad oggetto c.d. droghe leggere, equiparate a quelle pesanti, le conseguenze amministrative, e così via).

Secondo la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'oggetto della legge di conversione deve tendere a coincidere con quello del decreto di urgenza e comunque le nuove norme da essa poste devono possedere una omogeneità funzionale-finalistica con quelle del decreto originario. Ora, non appare sussistere una tendenziale coincidenza, una omogeneità materiale e teleologica tra la disposizione contenuta nell'art. 4 del decreto d'urgenza e la riforma organica del testo unico sugli stupefacenti posta con la legge di conversione, in particolare, per quanto qui rileva, con l'introduzione dell'inedito e stringente sistema di misure preventive di pubblica sicurezza in applicazione nel presente giudizio.

Invero, come già puntualmente rilevato dalla Terza Sezione Penale di questa Corte nella citata ordinanza n. 227 del 2013, l'unica norma in materia di stupefacenti aggiunta in sede di conversione che non appare del tutto estranea alla *ratio* dell'art. 4 è l'art. 4-*undecies*, strettamente connesso all'esecuzione del programma terapeutico del tossicodipendente recidivo detenuto o suscettibile di esserlo.

La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014 afferma del resto chiaramente che l'art. 4 del d.l. 272 del 2005 "contiene norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza". La Corte sottolinea al proposito che quelle norme "riguardano, cioè, la persona del tossicodipendente e perseguono una finalità specifica e ben determinata: il suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli abbia commesso, sia esso in materia di stupefacenti o non".

Non così le norme di cui all'art. 4-*quater*, pure introdotte dalla legge di conversione, le quali invece sono norme a connotazione sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente ed espressamente orientate a fini di prevenzione di un eventuale pericolo per sicurezza pubblica.

Si tratta, dunque, di fattispecie diverse per materia e per finalità, evidentemente sintomatiche dell'estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

Può osservarsi che qualora si ritenesse che la mera circostanza che il primo comma dell'art. 4 richiamava, per sopprimerlo, l'art. 94-*bis* del d.P.R. n. 309 del 1990 (ivi inserito da 22 giorni), sia sufficiente a rendere "non del tutto estranea" alle ragioni di necessità e urgenza che lo supportavano l'intera riscrittura del testo unico sugli stupefacenti, allora, seguendo il medesimo ragionamento, dovrebbe pure ritenersi che, poiché il secondo comma del medesimo art. 4 richiamava, per modificarlo, l'art. 656, comma 9, lett. c), cod. proc. pen., nel caso di specie si sarebbe potuto pure riscrivere, con apposito *maxiemendamento* — saltando quindi anche l'esame in sede referente — tutta la disciplina sulla esecuzione penale. In tal modo si consentirebbe ad ogni Governo, e alla sua maggioranza, di approfittare di qualunque, anche marginale ed effimera, "emergenza" per riformare interi settori dell'ordinamento, utilizzando l'eccezionale potere di legiferare mediante provvedimenti d'urgenza e la speciale procedura privilegiata della loro conversione, che al contrario costituisce una fonte funzionalizzata e specializzata.

Appare dunque non manifestamente infondato ritenere che l'introduzione delle nuove norme, ed in particolare delle norme dianzi indicate poste dall'art. 4-*quater*, abbia travalicato i limiti della potestà emendativa del Parlamento tracciati dalle richiamate pronunce della Corte costituzionale.

8. Può aggiungersi che la totale estraneità delle nuove norme rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge fu evidenziata anche in sede parlamentare già col parere sul disegno di legge n. 297 espresso dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 1° febbraio 2006, col quale si richiamava il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002 di rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, e si prospettava la contrarietà delle nuove norme con "l'esigenza di garantire la specificità e l'omogeneità dei contenuti normativi recati nei provvedimenti di urgenza anche nella fase di esame parlamentare". La mancanza di omogeneità fu inoltre manifestata da diversi parlamentari della minoranza in sede di dibattito sulla legge di conversione sia al Senato sta alla Camera.



D'altronde, potrebbe ritenersi che la totale estraneità all'oggetto ed alla *ratio* originari del provvedimento governativo d'urgenza delle modifiche al testo unico sugli stupefacenti sia stata ammessa ed enunciata dalla stessa legge di conversione, la quale, da ultimo, ha aggiunto nel titolo del decreto-legge le seguenti parole: "e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309".

Questa aggiunta sembra appunto mostrare che la modifica della normativa sugli stupefacenti di cui al d.P.R. n. 309 del 1990 (a parte la specifica e limitatissima norma sulla esecuzione della pena detentiva per i tossicodipendenti recidivi) non rientrava nell'oggetto e nelle finalità dell'originario provvedimento normativo come configurato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, altrimenti non si sarebbe reso necessario modificarne il titolo aggiungendovi un nuovo oggetto. Né sembra potersi ritenere che con questo escamotage, ossia modificando e ampliando lo stesso titolo del decreto-legge in sede di conversione, si possano legittimamente inserire nel testo dell'originario decreto-legge norme "del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo", in sostanziale elusione del ricordato principio costituzionale posto dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Per completezza può altresì osservarsi che nel caso in esame gli aspetti patologici delle modalità di svolgimento dell'iter legislativo potrebbero apparire ancora maggiori di quelli che avevano indotto il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4. Nella specie, invero, la legge di conversione fu definitivamente approvata l'8 febbraio, ossia pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere e dell'inizio delle olimpiadi, e fu poi promulgata il 21 febbraio. Quindi il Presidente della Repubblica, non potendo disporre un rinvio parziale, avrebbe potuto esercitare la sua prerogativa, a Camere sciolte e nell'imminenza della scadenza del termine di conversione, solo assumendosi la responsabilità di mettere a rischio le esigenze di sicurezza e lo stesso svolgimento delle olimpiadi di Torino.

Può ancora osservarsi come il *vulnus* al sistema di ripartizione delle competenze normative costituzionalmente configurato potrebbe derivare anche dal c.d. abuso della prassi, da tempo invalsa, con cui il Governo presenta, nella prima lettura parlamentare dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, un maxi-emendamento innovativo rispetto al contenuto originario del decreto-legge, al fine di sostituirne parzialmente o interamente il testo e sul quale sarà poi posta la questione di fiducia. In tal modo il contenuto della legge di conversione viene svincolato da quello del decreto-legge, ed è possibile approvare con un solo voto, con una discussione ridotta al minimo e senza possibilità da parte dell'assemblea di votare emendamenti, una disciplina legislativa del tutto nuova e completamente sganciata dal contenuto originario del decreto. In questo modo, in sostanza, il procedimento di conversione previsto dall'art. 77 Cost. non serve più a convertire in legge il contenuto di quei provvedimenti provvisori adottati dal Governo in casi straordinari di necessità e di urgenza, ma viene utilizzato come escamotage per far approvare un'iniziativa legislativa del tutto nuova, di fatto inemendabile, eludendo le regole ordinarie del procedimento legislativo.

9. Di conseguenza, l'indicata questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. — prospettata sotto profilo della totale estraneità, rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge, delle norme aggiunte in sede di conversione con cui è stata introdotta una nuova disciplina "a regime" in materia di sostanze stupefacenti, e in particolare, mediante la introduzione di un vero e proprio sistema di misure preventive di pubblica sicurezza applicabili a soggetti assuntori di sostanze stupefacenti appare plausibile, seria e non manifestamente infondata ed, essendo rilevante nel giudizio, merita di essere sottoposta al naturale sindacato del giudice delle leggi.

10. Deve altresì essere sollevata in via subordinata altra questione, sempre in riferimento all'art. 77 Cost., ma sotto il profilo della carenza del presupposto della necessità ed urgenza.

Come si è dianzi osservato, si ritiene ravvisabile, per i motivi indicati, una totale estraneità ed eterogeneità tra le nuove norme ed il contenuto e le finalità di quelle del decreto-legge, e proprio sotto questo profilo viene sollevata questione di legittimità costituzionale.

Qualora però la Corte costituzionale dovesse invece ritenere che le norme dianzi specificate "non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza", allora dovrebbe essere effettuata anche per esse la valutazione in termini di necessità e di urgenza. Non appare invero manifestamente infondata l'eccezione secondo cui il difetto di tale requisito sarebbe evidente (nel senso indicato dalla sentenza n. 171 del 2007), risultando da diversi indici anche emergenti dal testo del decreto-legge come convertito.

Va invero qui sommariamente ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, ha ritenuto che non è possibile sottrarre il decreto-legge al sindacato di legittimità per difetto del presupposto della necessità ed urgenza a causa della sua conversione, giacché "affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie". Tale sindacato, peraltro, veniva limitato, da questa sentenza, agli aspetti di "evidente" carenza del suddetto requisito. La Corte, in sostanza, attraverso



la via delle “norme intrusive” giunse a scrutinare la mancanza dei presupposti, dichiarando incostituzionale una disposizione tesa a correggere un problema di ineleggibilità del sindaco di Messina, aggiunta in sede di conversione ad un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali.

Anche con la sentenza n. 128 del 2008, la Corte dichiarò l’illegittimità di una norma, aggiunta in sede di conversione, che disponeva l’esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari, per l’assenza di collegamento con le altre disposizioni (in materia tributaria e finanziaria) del decreto-legge, sintomo peraltro della sua estraneità alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che lo giustificavano.

In entrambi questi casi la Corte, attraverso la verifica di un collegamento tra disposizione introdotta in sede di conversione e i presupposti del decreto, ha verificato se i presupposti del decreto-legge originario potessero reggere anche le norme aggiunte.

Sulla base di questa giurisprudenza costituzionale si è quindi ritenuto che tutte le disposizioni di un decreto-legge devono essere ancorate al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza che legittima l’esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo. E l’estraneità di taluna di dette disposizioni alla disciplina cui il presupposto della necessità e urgenza si riferisce sarebbe segno evidente della carenza del presupposto stesso, che non può essere sanata dalla conversione del decreto. Si aggiunge che, se è vero che la legge di conversione non può sanare l’assenza dei requisiti di taluna delle disposizioni del decreto-legge, dovrebbe anche ritenersi che essa neppure possa legittimamente inserire *ex novo* nel decreto disposizioni che appaiono estranee alle ragioni di necessità e urgenza che giustificano le norme del decreto stesso.

Sul punto, peraltro, con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte ha cercato di distinguere tra “norme aggiunte eterogenee” e “norme aggiunte non eterogenee”, sottolineando che va “ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d’urgenza”, mentre questa valutazione non occorre quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto al detto contenuto, essendo tale eterogeneità di per sé sintomo della mancanza dei presupposti. Anche questa sentenza, quindi, ha confermato il principio che tutte le disposizioni del decreto-legge convertito, ivi comprese quelle introdotte con la legge di conversione e non del tutto dissonanti rispetto al contenuto originario del decreto, devono essere assistite, pena l’illegittimità, dai requisiti della straordinaria necessità e urgenza.

Con la già ampiamente richiamata sentenza n. 22 del 2012, infine, la Corte ha scelto di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma ha limitato la stessa possibilità di emendare il decreto, in base alla funzione della conversione, rinforzando il collegamento funzionale tra i due atti, alla stregua delle tesi più tradizionali che vedevano la legge di conversione come “condizionata” alla disciplina adottata dal governo.

Nel caso in esame, pertanto, qualora si ritenesse infondata la questione di legittimità costituzionale qui sollevata in via principale per la ragione che le nuove norme in materia di stupefacenti non si trovino “in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge” in virtù del formale aggancio all’art. 4 del medesimo, dovrebbe svolgersi su di esse il sindacato di sussistenza del necessario requisito della necessità ed urgenza.

11. Sotto questo profilo non appare manifestamente infondata l’eccezione, che qui si propone in via subordinata, secondo cui la mancanza del requisito appare nella specie “evidente”.

Può innanzitutto rilevarsi la assoluta mancanza di una motivazione nel preambolo dell’atto normativo e nella discussione parlamentare, su quale fosse la straordinaria necessità che rendeva urgente, in quel momento, una riscrittura “a regime” del testo unico sugli stupefacenti.

Gli interventi al Senato favorevoli all’emendamento, lo giustificarono con il richiamo all’indirizzo minoritario e ormai da tempo superato dalla Corte costituzionale, secondo cui la legge di conversione, per definizione, non sarebbe legata al requisito della necessità ed urgenza, con il che però sembra che implicitamente venisse riconosciuto che nella specie tali requisiti non ricorrevano.

Inoltre, l’originario disegno di legge S-2953, il cui contenuto venne in gran parte incorporato nel maxi-emendamento, non era stato inserito nel calendario dei provvedimenti da approvare prioritariamente, tanto che l’ultima seduta in cui le Commissioni riunite del Senato lo avevano esaminato risaliva alla primavera del 2005, il che sembra confermare che gli emendamenti aggiuntivi non rispondessero ai requisiti dell’urgenza e della necessità. Del resto, nella discussione al Senato il maxi-emendamento venne illustrato e giustificato proprio quale conclusione di un lungo percorso legislativo che raccoglieva tre anni di esperienza parlamentare e con il quale si voleva chiudere una “annosa vicenda”.



Appare chiara l'analogia di questa situazione non solo con quella oggetto della sentenza n. 32 del 2014, ma anche con quella esaminata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 128 del 2008, che dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione aggiunta in sede di conversione finalizzata appunto a risolvere una "annosa vicenda" relativa alla proprietà e alla gestione del teatro Petruzzelli di Bari, il che, secondo la Corte, rivelava "l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza".

Del resto l'aggiunta, con la legge di conversione, di un nuovo oggetto nel titolo del decreto-legge, oltre all'eterogeneità delle nuove norme, sembra evidenziare anche l'estraneità delle stesse alle ragioni di necessità ed urgenza del provvedimento governativo.

Deve al riguardo sottolinearsi che all'evidenza l'art. 4-*quater* pone una "normativa a regime, del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge", che non fa riferimento a "situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri" (sent. n. 22 del 2012).

12. In conclusione, l'indicata questione di legittimità costituzionale, incidendo sull'applicabilità al ricorrente delle misure preventive alle quali è stato sottoposto col provvedimento del Questore convalidato col decreto del Giudice di Pace di Alessandria oggetto di impugnazione (e quindi sulla decisione dei relativi motivi di ricorso) appare rilevante in questo giudizio nei limiti dianzi specificati, ossia in relazione all'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, laddove inserisce l'art. 75-*bis* nel d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 e introduce una serie di misure di prevenzione consistenti in significative limitazioni della libertà personale applicabili a soggetti assuntori di stupefacenti per ragioni di pubblica sicurezza e definisce al riguardo condizioni, competenze e scadenze procedurali per la loro applicazione e l'esercizio del necessario controllo dell'autorità giudiziaria.

La questione è poi non manifestamente infondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale contenuto del decreto-legge, e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

Va pertanto sollevata questione di legittimità costituzionale delle suddette norme, nei limiti, sotto i profili e nei termini dianzi specificati.

Il giudizio deve essere sospeso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

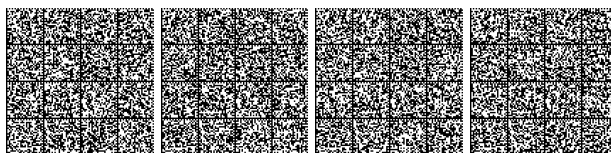
*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 75-bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, inserito dall'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.*

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento,

Così deciso il 4 giugno 2015

Il Presidente: CONTI

Il consigliere estensore: FIDELBO



N. 29

*Ordinanza del 1° dicembre 2015 della Commissione tributaria provinciale di Novara
sul ricorso proposto da Fabris Valentino contro Agenzia delle entrate Direzione Provinciale di Novara*

Imposte e tasse - Regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico - Riconduzione alla tassazione ordinaria dei fabbricati, con riduzione forfetaria del reddito locativo elevata al 35 per cento.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 («Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento»), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 4, commi 5-*quater* e 5-*sexies*, lett. a) [quest'ultimo modificativo dell'art. 37, comma 4-*bis*, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 («Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi»)].

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI NOVARA - SEZIONE 3

Riunita con l'intervento dei sig.ri:

Martelli Luigi - Presidente e Relatore;

Bolognesi Mauro - Giudice;

Mietto Massimo - Giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 394/2014 depositato il 29 settembre 2014;

Avverso SIL Rifiuto IRPEF-Add.Reg. 2013;

Avverso SIL Rifiuto IRPEF-Altro 2013;

Contro: Ag. Entrate Direzione Provinciale Novara;

Proposto dal ricorrente: Fabris Valentino, Via Castelconturbia, 10 - 28010 Agrate Conturbia (NO);

Difeso da: Camanna Gianluca, Via Monte Rosa, 6 - 28100 Novara (NO).

FATTO E SVOLGIMENTO DEL RAPPORTO CONTENZIOSO

Il ricorrente Fabris Valentino impugna il rifiuto tacito dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Novara, all'istanza di rimborso dei versamenti effettuati a titolo di IRPEF e addizionale per l'anno d'imposta 2013 lamentando l'incostituzionalità della disciplina impositiva relativa agli immobili di interesse storico e artistico ex legge n. 1089/1939, oggi d.lgs. n. 42/2004, così come applicata all'immobile di proprietà dello stesso sito in Verona, come modificata dalla legge n. 44/2012 di conversione del d.l. n. 16/2012, che ha ricondotto alla tassazione ordinaria degli immobili di interesse storico ed artistico alla tassazione ordinaria ex art. 37, comma 4-*bis*, d.P.R. n. 917/1986.

Resiste l'Ufficio sostenendo, in punto diritto al rimborso, che il diniego è pacificamente avvenuto in applicazione di una norma di legge in vigore per il periodo d'imposta considerato e che, al riguardo, né l'Ufficio né questa CTP possono disporre la disapplicazione o concedere un rimborso contra legem.

All'udienza del 5 maggio 2015, questa Commissione, preso atto che per analogo ricorso dello stesso ricorrente relativo alla annualità precedente (annualità 2012) questa la sezione sesta di questa Commissione aveva sospeso il giudizio rinviando a nuovo in attesa della sentenza della Corte costituzionale, provvedeva a sospendere anche il presente giudizio (annualità 2013).

La Corte costituzionale con sentenza n. 145/2015 del 10 giugno 2015 dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente.

Con propria memoria illustrativa depositata in data 21 luglio 2015 parte ricorrente insiste chiedendo a questa Commissione di rimettere gli atti alla Corte costituzionale per sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3-9, comma secondo - 53, dell'articolo 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies*, lettera a), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito in legge 26 aprile 2012, n. 44.

Letti gli atti, sentite le parti come da separato Processo Verbale di Seduta, udito il Relatore dott. Luigi Martelli questo Collegio



Osserva

La Commissione Tributaria di Novara con Ordinanza n. 502/06/14 del 30 settembre 2014 rinviava gli atti alla Corte costituzionale ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge n. 44 del 26 aprile 2012, di conversione con modificazioni del d.l. 2 marzo 2012, n. 6, nella parte in cui ha inserito all'art. 4 di quest'ultimo i commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle di cui ai commi medesimi.

Ed è proprio su tale questione sollevata dalla predetta Ordinanza della CTP di Novara che la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale eccepita.

Senonché, parte ricorrente evidenzia, con propria memoria illustrativa, come dall'esame puntuale del dispositivo della suddetta sentenza della Corte costituzionale assumano particolare rilevanza le altre eccezioni, pure sollevate nel ricorso principale, di incostituzionalità del d.l. n. 16/2012 per contrasto dell'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies* con gli articoli della Costituzione:

3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

9, comma 2: la Repubblica ... «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

53: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

Dalla lettura delle considerazioni di diritto espresse dalla Corte risulta infatti che la stessa abbia rilevato come:

punto 2: «... occorre evidenziare come le norme censurate abbiano sostituito il regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico previsto dall'art. 11, comma 2, della legge n. 413/1991 (...) secondo cui “In ogni caso, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1089/1939, e successive modificazioni e integrazioni (ora in base all'art. 10 del d.lgs. n. 42/2004, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 137/2002), è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato.

Sino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2011 per tutti gli immobili di interesse storico o artistico ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 42 del 2004 - ... — il regime d'imposizione fiscale risultava completamente scollegato dal valore locativo o fondiario dell'immobile, ...

L'art. 4 del d.l. n. 16 del 2012 — come integrato in sede di conversione — ha ridisegnato il peculiare regime fiscale degli immobili vincolati. Tale disposizione, abrogando l'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 413 del 1991 (art. 4, comma 5-*quater*), ha eliminato la possibilità di determinare il reddito imponibile secondo il criterio della rendita figurativa, in cui era irrilevante il canone di locazione, ed ha al contempo statuito con riferimento agli immobili di interesse storico o artistico non posseduti in regime di impresa e locati (art. 4, comma 5-*sexies*, lettera a)) ipotesi che si attaglia al caso oggetto del giudizio principale — che il reddito imponibile ai fini IRPEF sia rappresentato dal maggiore fra il canone di locazione ridotto del trentacinque per cento e la rendita catastale rivalutata del cinque per cento calcolata applicando la tariffa d'estimo propria dell'immobile.

In tal modo, dal periodo d'imposta 2012 (art. 4, comma 5-*septies*), il beneficio fiscale accordato risulta notevolmente ridimensionato e, rispetto al regime degli immobili non vincolati, la differenza si rinviene solo nella maggiore riduzione forfettaria del canone di raffronto, ordinariamente stabilita nel quindici per cento, portato al cinque per cento dal 2013.

Alla luce della ricostruzione normativa che precede, si evince come le norme censurate abbiano sostituito il regime fiscale speciale antecedentemente previsto per gli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico con uno meramente agevolato».



Da quanto sopra, parte ricorrente sostiene come la Corte stessa avrebbe sottolineato l'inadeguatezza della tassazione ai sensi del citato comma 5-sexies degli immobili vincolati, in raffronto al peculiare regime fiscale precedente di cui all'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 413/1991, rispetto al quale era stata sollevata a suo tempo questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 53 della Costituzione, questione giudicata dalla Corte manifestamente infondata, proprio in considerazione "dell'obiettivo difficoltà di ricavare per gli immobili di cui si tratta dal reddito locativo il reddito effettivo, per la forte incidenza dei costi di manutenzione e conservazione di tali beni" (Corte costituzionale, sentenza n. 346/2003).

Con la stessa sentenza n. 346/2003, inoltre, la Corte avrebbe anche "... escluso la comparabilità della disciplina fiscale degli immobili di interesse storico o artistico con quella degli altri immobili ... in considerazione del complesso di vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni quale riflesso della tutela costituzionale loro garantita dall'art. 9, comma secondo, della Costituzione».

Alla luce di quanto sopra questo Collegio giudica le eccezioni di parte meritevoli di accoglimento. Di fatto:

1) Il Trattato sull'Unione europea, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, (art. 3, comma 3) stabilisce che:

«L'Europa vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del Patrimonio Culturale Europeo».

2) La Convenzione per la salvaguardia del Patrimonio architettonico d'Europa (Granada 1985) che all'art. 6, comma 2, prescrive di:

«... ricorrere all'occorrenza, a misure fiscali suscettibili di favorire la tutela di questo patrimonio».

3) La Costituzione della Repubblica italiana espressamente prevede (Art. 9, comma 2) che:
la Repubblica ... «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

4) il d.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137» (premettendo che «In attuazione dell'art. 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale») espressamente statuisce:

Fra i «principi» (art. 1, punto 5):

«I privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione».

Fra gli obblighi conservativi (art. 30, punto 3):

«I privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali sono tenuti a gestirne la conservazione».

Ne consegue che, per effetto dei suddetti principi supremi fissati sia dalle prescrizioni dell'Unione europea che dalla Carta Costituzionale italiana e dalle leggi ordinarie in vigore:

a) Il patrimonio storico e artistico della Nazione deve essere tutelato;

b) Che la Repubblica italiana si pone carico di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale;

c) Che, per quanto, concerne lo Stato Italiano, tale tutela viene delegata in quanto posta a carico dei privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale e che, l'inadempimento di tale obbligo comporta la possibilità di incorrere nelle sanzioni penali di cui all'art. 733 c.p. per deterioramento del patrimonio storico o artistico;

d) Che la tutela può essere attuata facendo ricorso, all'occorrenza, a misure fiscali suscettibili di favorire la tutela di questo patrimonio.

Orbene, al Giudice Fiscale non resta che valutare se la nuova normativa fiscale introdotta col chiaro intento (così come premesso dalla Relazione Tecnica relativa alla novellata disciplina allegata al disegno di legge -- Atto Senato n. 3184 - XVI legislatura (vedi allegato 6 del ricorso principale)) di provvedere alla «Abrogazione del comma 2, art. 11, legge n. 413 del 1991, al fine di ricondurre gli immobili di interesse storico o artistico alla tassazione prevista per gli altri immobili» col fine di perseguire il solo recupero di gettito di cassa, stante che nella stessa relazione si evidenzia come per effetto della nuova formazione siano recuperabili (per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014) gettiti di maggiore IRPEF di € 15,6 milioni ed IRES di € 43,2 milioni (totali € 58,8 milioni, ad eccezione per l'anno 2012 in cui si prevede il solo acconto, al 99%, per cui si prevedono € 58,2 milioni di maggiore incasso), sia comunque conforme alle norme costituzionali vigenti.



Dalla suddetta relazione tecnica, inoltre, risulta del tutto evidente come il solo giudizio espresso risulta essere quello formulato in funzione del quantum di maggiore contribuzione ottenibile con la norma in via di approvazione e non di quale possa essere l'impatto circa la salvaguardia del raggiunto equilibrio, attraverso la norma fino ad allora in vigore, fra la debenza tributaria e il ristoro dei costi sostenuti dai privati per la tutela dei beni vincolati, che l'art. 9, comma 2, della Costituzione pone a carico della Repubblica.

A giudizio di questo Collegio infatti, il comma 2 dell'art. 11 della legge n. 413/1991 aveva individuato un corretto equilibrio fra la debenza tributaria connessa agli immobili vincolati e la parte eccedente rappresentata dalla parte del bene oggetto di tutela costituzionalmente garantita e connessa ai maggiori oneri necessari alla conservazione del patrimonio artistico e culturale.

In tale modo veniva attribuito:

a) All'una (debenza tributaria) il riferimento al reddito degli immobili determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo relative alla zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato;

b) All'altra (parte rappresentata dal patrimonio artistico) l'esenzione dall'imposta stante i vincoli e gli oneri posti a carico del possessore del bene per la tutela e conservazione dello stesso.

Proprio in considerazione «dell'obiettivo difficoltà di ricavare per gli immobili di cui si tratta dal reddito locativo il reddito effettivo, per la forte incidenza dei costi di manutenzione e conservazione di tali beni» la Corte costituzionale con sentenza n. 346/2003 aveva considerato manifestamente infondata l'allora eccezione di incostituzionalità del regime fiscale fissato dall'art. 11, comma 2 del d.lgs. n. 413/1991.

A maggior ragione, i commi 5-*quater* e 5-*sexies*, sostituendo il regime fiscale speciale riservato agli immobili vincolati con uno meramente agevolato (ric conducendolo, cioè nel campo della semplice agevolazione), di fatto elimina la distinzione sostanziale fra la categoria degli immobili di interesse storico o artistico (rappresentativa di forze contributive necessariamente minori) e quella degli altri immobili, determinando con ciò una evidente violazione dell'art. 9, comma 2, della Costituzione ponendosi in contrasto con il principio di tutela a carico della Repubblica della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

Inoltre, a giudizio di questo Collegio, la semplice agevolazione fiscale, che estende agli immobili vincolati locati il criterio della riduzione forfettaria del canone locativo, in ragione delle sole esigenze manutentive (art. 37, comma 4-*bis*, TUIR 917/1986), omette irragionevolmente di prevedere adeguate misure compensative a fronte «della forte incidenza dei costi di conservazione e restauro e dei pesanti oneri e vincoli limitanti la libera disponibilità di tali beni» (Sentenza Corte costituzionale n. 446/2003), con la conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione quale effetto della evidente disparità di trattamento, in contrasto con il principio dell'uguaglianza ivi sancito, nonché l'ulteriore violazione dell'art. 53 della Costituzione, per violazione del principio della capacità contributiva, in quanto la tassazione del 65% del reddito locativo non trova la sua causa giustificativa in indici concretamente rivelatori di reddito imponibile, non essendo collegata ad una concreta attitudine del presupposto d'imposta alla effettiva produzione del reddito.

P. Q. M.

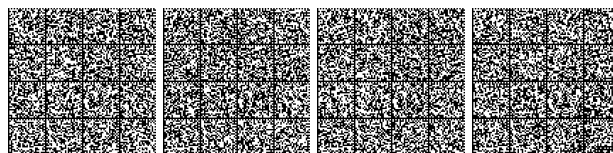
*La CTP di Novara, ritiene rilevante e non manifestamente infondata, nei termini e per i motivi sopra illustrati, la questione di legittimità costituzionale della legge n. 44 del 26 aprile 2012, di conversione con modificazioni del D.L. 2 marzo 2012, n. 6, nella parte in cui ha inserito all'art. 4 di quest'ultimo i commi 5-*quater*, 5-*sexies*, lettera a) in riferimento agli artt. 3, 9 comma 2, e 53 della Costituzione.*

Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Novara il 10 novembre 2015

Il Presidente e Relatore: MARTELLI



N. 30

Ordinanza del 17 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sui ricorsi riuniti proposti da DHL Express (Italy) srl ed altri contro Autorità di Regolazione dei trasporti ed altri

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - Attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) del potere di determinare, a carico dei gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, un contributo in misura non superiore dell'uno per mille del fatturato.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 37, comma 6, lett. b).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sui ricorsi numero di registro generale 796, 805, 834, 863, 954, 955, 956, 957 del 2015:

r.g. 796/2015 proposto da DHL Express (Italy) S.r.l., DHL Global Forwarding (Italy) S.p.a., DHL Supply Chain (Italy) S.p.a., Giorgio Gori S.r.l., Eurodifarm S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Antonio Catricalà, G. Cesare Rizza e Marco Zotta, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv.to Silvia Verzaro in Torino, Via Vittorio Amedeo II, 24;

r.g. 805/2015 proposto da United Parcel Service Italia S.r.l., UPS Healthcare Italia S.r.l. e UPS SCS (Italy) S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Francesca Sutti, Alessandro Boso Caretta, Ilaria Gobbato, Toti S. Musumeci e Chiara Carpignano, con domicilio eletto presso l'avv.to Toti S. Musumeci in Torino, Via Ettore de Sonnaz, 14;

r.g. 834/2015 proposto da CONFETRA - Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, FEDESPEDI - Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali, FEDIT - Federazione Italiana Trasportatori, ASSOLOGISTICA - Associazione Italiana Imprese di Logistica, Magazzini Generali e Frigoriferi, Terminal Operators Portuali, Interportuali ed Aeroportuali, TRASPORTOUNITO - FIAP, JAS - Jet Air Service S.p.a., Rhenus Logistics S.p.a., ANITA - Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, FERCAM S.p.a., Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi - LEGACOOOP SERVIZI, CFT - Società Cooperativa, TRANSCOOP - Società Cooperativa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Salvatore Alberto Romano e Andrea Romano, con domicilio eletto presso l'avv.to Silvia Verzaro in Torino, Via Vittorio Amedeo II, 24;

r.g. 863/2015 proposto da Venezia Terminal Passeggeri S.p.a., La Spezia Container Terminal S.p.a., Medcenter Container Terminal S.p.a., Porto Industriale Cagliari S.p.a., ASSITERMINAL - Associazione Italiana Terminalisti Portuali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Alessandro Dondero, Stefano Malinconico, Davide Maresca e Paolo Federico Videtta, con domicilio eletto presso l'avv.to Paolo Federico Videtta in Torino, Via Cernaia, 30;

r.g. 954/2015 proposto da Aviapartner S.p.a. e Aviapartner Handling S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Edoardo Vinci e Alessandro Gigli, con domicilio eletto presso l'avv.to Bruno Sarzotti in Torino, Corso Re Umberto, 27;

r.g. 955/2015 proposto da GH Catania S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Edoardo Vinci e Alessandro Gigli, con domicilio eletto presso l'avv.to Bruno Sarzotti in Torino, Corso Re Umberto, 27;

r.g. 956/2015 proposto da Aviation Services S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Edoardo Vinci e Alessandro Gigli, con domicilio eletto presso l'avv.to Bruno Sarzotti in Torino, Corso Re Umberto, 27;

r.g. 957/2015 proposto da ALISUD - GESAC HANDLING - SERVISAIR 2 - Società consortile a responsabilità limitata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Edoardo Vinci e Alessandro Gigli, con domicilio eletto presso l'avv.to Bruno Sarzotti in Torino, Corso Re Umberto, 27;

contro



Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, presso la quale è domiciliato in corso Stati Uniti, 45;

Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*;

Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*;

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 796 del 2015:

della delibera 23 gennaio 2014, n. 10, dell'Autorità di regolazione dei trasporti, recante Determinazione in prima attuazione della aliquota del contributo dovuto per l'anno 2014 dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, modalità di riscossione e comunicazione all'Autorità dei dati relativi;

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 febbraio 2014 di approvazione della delibera citata, ai fini della sua esecutività, non pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana;

della lettera standard datata 19 marzo 2014 (n. prot. U248/2014), oggetto: contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti, la Lettera standard 19 marzo 2014, inviata alle Ricorrenti - oltre che ad altre società destinatarie, di cui non sono noti numero e identità - per posta raccomandata dal Segretario generale dell'Autorità di regolazione dei trasporti, e ricevuta rispettivamente in data 21 marzo 2013 da DHL Supply Chain (Italy) S.p.A. e in data 24 marzo 2014 da DHL Express (Italy) s.r.l. e DHL Global Forwarding (Italy) S.p.A.;

nonché

di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, in particolare, ove occorra:

(i) della determinazione 17 gennaio 2014, n. 9, del Segretario generale dell'Autorità di regolazione dei trasporti, recante Definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2014, anch'essa notificata alle Ricorrenti in allegato alla Lettera standard 19 marzo 2014;

(ii) della determinazione del Segretario generale 10 aprile 2014, n. 24, avente ad oggetto Ulteriori istruzioni relative alle modalità di versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2014;

(iii) della lettera datata 11 aprile 2014, n. prot. U324, inviata per posta raccomandata dal Segretario generale dell'Autorità di regolazione dei trasporti alle Ricorrenti, oltre che ad altre società destinatarie, di cui non sono noti numero e identità;

della delibera ART 27 novembre 2014, n. 78, recante Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2015; la Delibera, pubblicata sul sito dell'ART in data ignota e comunicata alle Ricorrenti con lettera standard datata 17 aprile 2015 (n. prot. 2015/1735, oggetto: contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti la «Lettera standard»;

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 aprile 2015 di approvazione della Delibera ai fini della sua esecutività, trasmesso all'ART in data 9 aprile 2015 e pubblicato sul sito dell'ART in data ignota (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri);

della determina 16 aprile 2015, n. 24, del Segretario generale dell'ART, recante Definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2015 (la Determina);

della Lettera standard, inviata alle Ricorrenti - oltre che ad altre società destinatarie, di cui non sono noti numero e identità - per posta raccomandata;

nonché

di ogni altro atto presupposto dai, o consequenziale e/o comunque connesso, ai precedenti;

quanto al ricorso n. 805 del 2015:

della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 10/2014 del 23 gennaio 2014 concernente la determinazione in prima attuazione dell'aliquota del contributo dovuto per l'anno 2014 dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolari, modalità di riscossione e comunicazione dei dati relativi, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 febbraio 2014 qui parimenti impugnato;

nonché, per quanto occorrer possa: a) delle note dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nn. U 133/2013 e U 67/2014 rispettivamente del 23 dicembre 2013 e 24 gennaio 2014 - non note -; c) della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Capo di Gabinetto n. 1963 del 27 gennaio 2014 - non nota -; d) del parere espresso in merito dal Ministero dell'economia e della finanza con nota del Capo di Gabinetto n. 3358 del 7 febbraio 2014 con cui si



rappresenta di non avere osservazioni da formulare - non noto -; e) della determinazione del Segretario Generale dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 912014 avente ad oggetto definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2014; f) della determinazione del Segretario Generale dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 24/2014 avente ad oggetto ulteriori istruzioni relative alle modalità di versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2014;

della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 78/2014 del 27 novembre 2014 avente ad oggetto misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 aprile 2015 (trasmesso il 9 aprile 2015 per le vie brevi e acquisito al protocollo dell'Autorità il 10 aprile 2015 con n. 1510);

del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 aprile 2015 che ha approvato la delibera 78/2014;

nonché, per quanto occorrer possa, a) delle note del Ministero dell'economia e delle finanze - Capo di Gabinetto protocollo n. 647 del 14 gennaio 2015 e 4039 del 24 febbraio 2015 - non note - con le quali sono stati chiesti all'Autorità di Regolazione dei Trasporti chiarimenti in merito alla menzionata delibera n. 78/2014; b) delle note dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti protocollo 2015/263 del 28 gennaio 2015 e 2015/1053 del 16 marzo - non note - con cui l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha fornito chiarimenti in merito alle osservazioni formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze in relazione alla menzionata delibera n. 78/2014; c) della nota del Ministero dell'economia e delle finanze-Capo di Gabinetto protocollo 6776 del 30 marzo 2015 - non nota - con la quale sono stati trasmessi i pareri del Dipartimento del Tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato; d) dei pareri - non noti - di cui al precedente punto c); e) della determina del Segretario Generale dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 24/2015 avente ad oggetto definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale, ancorché non conosciuto;

quanto al ricorso n. 834 del 2015:

della nota dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti 17 aprile 2015 recante il prot. n. 2015/1735 inviata a ciascuna delle imprese ricorrenti e delle altre imprese associate alle organizzazioni ricorrenti e pervenuta loro nei giorni successivi avente ad oggetto il contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti con la quale si comunicavano gli atti sotto indicati e le istruzioni e informazioni relative al versamento del preteso contributo;

della deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 78 del 27 novembre 2014 concernente la misura di modalità del versamento del contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015 recante l'approvazione della predetta deliberazione n. 78 del 27 novembre 2014;

della determina dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti 16 aprile 2015 n. 24 avente ad oggetto Definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti collegato e connesso tra cui occorrendo, i seguenti atti richiamati nei sopra indicati provvedimenti ma di contenuto non conosciuto: le note del Ministero economia e finanze - Capo di Gabinetto prot. n. 647 del 14 gennaio 2015 e prot. n. 4039 del 24 febbraio 2015; le note dell'ART prot. 2015/263 del 28 gennaio 2015 e prot. 2015/1053 del 16 marzo 2015; la nota Ministero economia e finanze - Capo di Gabinetto prot. n. 6776 del 30 marzo 2015 e i citati pareri del Dipartimento del tesoro e della Ragioneria, tutti citati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 aprile 2015;

quanto al ricorso n. 863 del 2015:

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 aprile 2015 con cui ai sensi dell'art. 37, comma 6, lettera b) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 è stata approvata ai fini dell'esecutività, la deliberazione n. 78 del 27 novembre 2014 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti;

della deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (A.R.T.) n. 78/2014 del 27 novembre 2014 concernente la misura e le modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2015, come integrata dalla determina del Segretario generale A.R.T. n. 24 del 16 aprile 2015, nella sua interezza e, comunque, laddove assoggetta al contributo di funzionamento per l'anno 2015 anche le imprese esercenti l'attività di terminalisti portuali;

di tutte le successive comunicazioni trasmesse dall'A.R.T. Ufficio Affari Generali, Amministrazione e Personale alle odierne ricorrenti aventi ad oggetto Contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti del 17 aprile 2015 prot. 2015/1736 inviata a Venezia Terminal Passeggeri; del 17 aprile 2015 prot. 2015/1735



inviata a Medcenter Container Terminal; del 17 aprile 2015 prot. 2015/1735 inviata a La Spezia Container Terminal; del 17 aprile 2015 prot. 2015/1735 inviata a Porto Industriale Cagliari SPA - CICT Cagliari International Container Terminal;

di tutti gli atti antecedenti, successivi a comunque connessi, ivi compresa la Determina del Segretario Generale n. 24 del 16 aprile 2015;

quanto al ricorso n. 954 del 2015:

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015 di approvazione della Deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 78 del 27 novembre 2014, concernente la Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

della predetta deliberazione dell'ART n. 78/2014;

della determina dell'ART n. 24 del 16 aprile 2015, recante la definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

nonché dei provvedimenti dell'ART, prot. n. 2015/1736 del 17 aprile 2015 (ricevuti dalle ricorrenti il 27 aprile 2015), aventi ad oggetto la richiesta del versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione;

quanto al ricorso n. 955 del 2015:

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015 di approvazione, ai fini dell'esecutività, della deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n. 78 del 27 novembre 2014, concernente la Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

della predetta deliberazione dell'ART n. 78/2014;

della determina dell'ART n. 24 del 16 aprile 2015, recante la definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

nonché del provvedimento dell'ART, prot. n. 2015/1736 del 17 aprile 2015 (ricevuto dalla ricorrente il 27 aprile 2015), avente ad oggetto la richiesta del versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione;

quanto al ricorso n. 956 del 2015:

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015 di approvazione, ai fini dell'esecutività, della deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n. 78 del 27 novembre 2014, concernente la Misura e modalità del versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

della predetta deliberazione dell'ART n. 78/2014;

della determina dell'ART n. 24 del 16 aprile 2015, recante la definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

nonché del provvedimento dell'ART, prot. n. 2015/1736 del 17 aprile 2015 (ricevuto dalla ricorrente il 28 aprile 2015), avente ad oggetto la richiesta del versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione;

quanto al ricorso n. 957 del 2015:

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015 di approvazione, ai fini dell'esecutività, della deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n. 78 del 27 novembre 2014, concernente la Misura e modalità del versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

della predetta deliberazione dell'ART n. 78 del 2014;

della determina dell'ART n. 24 del 16 aprile 2015, recante la definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015;

nonché del provvedimento dell'ART, prot. n. 2015/1736 del 17 aprile 2015 (ricevuto dalla ricorrente il 28 aprile 2015), avente ad oggetto la richiesta del versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2015 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Le ricorrenti sono società che esercitano attività connesse con il trasporto (servizi di magazzinaggio, distribuzione, logistica, consulenza per la catena di distribuzione, trasporto merci per via aerea terrestre e marittima, trasporto espresso, spedizione, brokeraggio doganale, gestione di terminal portuali, handling aeroportuale, corriere espresso), ovvero sono associazioni di categoria rappresentative di detti settori.

Con diversi provvedimenti, indirizzati a ciascuna delle società ricorrenti, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito *ART*) ha chiesto, per quanto di rispettiva competenza, il versamento del contributo dovuto all'Autorità medesima per gli anni 2014 e 2015, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 febbraio 2014, di approvazione della delibera ART n. 10/2014, e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015, di approvazione della successiva delibera ART n. 78/2014.

Le ricorrenti hanno impugnato, con diverse tipologie di censure, i singoli provvedimenti di sollecitazione del contributo, nonché le due presupposte delibere dell'ART e i rispettivi decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione.

La problematica centrale del contenzioso, comune a tutti i ricorsi, consiste nella difficoltà di individuare i soggetti tenuti al contributo ai sensi della normativa vigente; tutte le ricorrenti sostengono infatti di non essere tra gli obbligati al versamento del contributo, in quanto non appartenenti alla categoria dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» i quali, in base all'art. 37 comma 6 lettera *b*) del decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, sono tenuti al versamento in favore dell'ART di un «contributo in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio».

Talune parti ricorrenti hanno avanzato dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 37 comma 6 lettera *b*) del decreto-legge n. 201/2011 medesimo; la questione è stata inoltre sottoposta d'ufficio a tutte le parti all'udienza di discussione.

Recita l'art. 37 comma 6 del decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, per quanto qui di interesse:

«Alle attività di cui al comma 3 del presente articolo si provvede come segue: *a*) agli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità e dal suo funzionamento, nel limite massimo di 1,5 milioni di euro per l'anno 2013 e 2,5 milioni di euro per l'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. Al fine di assicurare l'immediato avvio dell'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato anticipa, nei limiti di stanziamento del proprio bilancio, le risorse necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti e dal suo funzionamento, nella misura di 1,5 milioni di euro per l'anno 2013 e di 2,5 milioni di euro per l'anno 2014. Le somme anticipate sono restituite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato a valere sulle risorse di cui al primo periodo della presente lettera. Fino all'attivazione del contributo di cui alla lettera *b*), l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito delle predette risorse, assicura all'Autorità di regolazione dei trasporti, tramite apposita convenzione, il necessario supporto operativo-logistico, economico e finanziario per lo svolgimento delle attività strumentali all'implementazione della struttura organizzativa dell'Autorità di regolazione dei trasporti; *b*) mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti (ndr *sic*) dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato».

Quanto alle attività cui è finalizzato il finanziamento la norma richiama il comma 3, il quale disciplina non le competenze/attività dell'ART bensì i poteri di cui la medesima dispone nell'ambito delle proprie competenze; per comprendere le competenze occorre leggere il precedente comma 2, a sua volta richiamato dal comma 3. Esso intesta all'ART poteri regolatori in materia di «trasporti e accesso alle relative infrastrutture».

A tale formula segue una analitica elencazione di compiti, per lo più attinenti all'accesso alle infrastrutture di trasporto e agli oneri di servizio pubblico.

Quanto alla perimetrazione dell'attività dell'ART (operazione indispensabile per individuare i «soggetti regolati» e quindi obbligati al pagamento del contributo) il comma 1 dell'art. 37, nella versione attualmente in vigore, pur collocando in linea di principio l'ART «nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge



14 novembre 1995, n. 481» attribuisce alla medesima competenza «nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione».

In tale comma la vocazione dell'ART risulta dunque generalista nell'ambito della materia del trasporto, e tale da potenzialmente interessare l'intero settore, non ulteriormente qualificato con riferimento agli oneri di servizio pubblico; la norma evoca anzi una non meglio definita «disciplina europea dei trasporti».

La versione originaria del comma 1 del decreto-legge recitava: «Il Governo con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentite le Commissioni parlamentari che si esprimono nel termine di 30 giorni, emana le disposizioni volte a realizzare una compiuta liberalizzazione nel settore ferroviario, aereo e marittimo.»

Già in sede di conversione il dettato normativo cessava di fare riferimento a specifici settori dei trasporti con l'introduzione della più ampia formula «disposizioni volte a realizzare una compiuta liberalizzazione e un'efficiente regolazione nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture».

La norma continuava, in ogni caso, a focalizzare il proprio interesse sulla liberalizzazione del settore.

Tra i criteri direttivi per l'emanazione dei regolamenti vi era l'intestazione, ad una delle già esistenti Autorità Indipendenti aventi le funzioni più affini a quelle oggetto di nuova regolazione, di una serie di competenze in buona parte coincidenti con l'elencazione di cui ancora all'odierno comma 2 dell'art. 37.

Pertanto l'originaria vocazione dell'ART (neppure concepita come distinta Autorità Indipendente) era, in coerenza con la ancor oggi vigente rubrica dell'articolo, principalmente la «liberalizzazione del settore dei trasporti», con specifico riguardo ai settori del trasporto ferroviario, aereo e marittimo, cioè a tipologie di trasporto per definizione vincolate a servizi di rete, a presuppunte concessioni amministrative, o ancora ad oneri di servizio pubblico.

Il comma 1 dell'art. 37, come detto, è stato tuttavia più volte modificato prima che l'Autorità entrasse in funzione, in particolare dall'art. 36, comma 1, lettera a), decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e ciò senza che la disciplina del contributo venisse mai adeguata o chiarita.

All'esito delle modifiche, oltre ad essere stata individuata una autonoma Autorità dei Trasporti, la vocazione dell'ente pare significativamente ampliata, in quanto riferita da un lato al generico concetto di «trasporti» (dal quale non si vede come escludere tout court, come preteso dai ricorrenti, i trasporti terrestri), e dall'altro alla «disciplina europea» dei medesimi.

Quest'ultimo parametro non può che essere letto alla luce del Titolo VI del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 90-100) il quale, oltre a contemplare tutte le tipologie di trasporto (ferroviario, stradale, per via aerea e marittima), individua nei trasporti non solo un mercato in cui promuovere la concorrenza ma anche uno strumento di complessiva coesione dell'Unione e degli ulteriori mercati, evocando, ad esempio, aspetti di sicurezza e mobilità di carattere generale.

Sulla scorta dei Trattati la politica europea dei trasporti si è infatti sviluppata attraverso numerosi Libri Bianchi e Libri Verdi non solo sulla direttrice concorrenziale ma anche con prese di posizione riferite agli elevati rischi di fallimento del mercato stesso (una volta creato) in un settore che presenta fisiologiche barriere naturali e amministrative all'ingresso e si presta a distorsioni, sui connessi profili di sicurezza, sulle ricadute ambientali, sulla necessità di favorire l'intermodalità dei trasporti, sui costi sociali e le esternalità negative proprie di questi servizi (ad esempio in termini di inquinamento, congestione delle pur «limitate» vie di comunicazione, sfruttamento di infrastrutture).

Già nel «Libro Bianco. Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE, COM (1998) 466 def. del 22 luglio 1998» la Commissione Europea utilizzava, ad esempio, il concetto di «costo marginale sociale dei trasporti»; nella COM(2008) 435 def. dell'8 luglio 2008 vengono suggerite politiche di internalizzazione di questi costi per evitare che restino a solo carico della collettività.

D'altro canto sia la politica europea dei trasporti che la disciplina dell'ART pongono attenzione alla tutela del consumatore/utente finale, tutela che evidentemente meglio si realizza se la filiera viene presa in considerazione nel suo complesso.

Pare in definitiva indiscutibile che, ancorchè la rubrica dell'art. 1 sia rimasta immutata con riferimento alle esigenze di «liberalizzazione», la scelta del legislatore, al momento della istituzione di una autonoma Autorità, sia stata quella di una più ampia vocazione della medesima, coerentemente con la creazione di un soggetto distinto da preesistenti Autorità Indipendenti; limitarne le competenze a profili specificatamente concorrenziali ne avrebbe reso le funzioni per lo più sovrapponibili a quelle dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.



Siffatta evoluzione normativa sconta, tuttavia, il mancato adeguamento, in termini di specificità ed individuazione dei soggetti destinatari, delle disposizioni inerenti il contributo.

È infatti ovvio che, se pure appare coerente con la moderna politica europea dei trasporti una attenzione al settore nel suo complesso a tutela di relevantissimi interessi (dei consumatori, ambientali, economici), le cui esigenze di regolazione trascendono i tradizionali confini della concorrenza o del servizio pubblico, l'imposizione di forme di contribuzione coattiva soggiace a specifici vincoli costituzionali in termini di riserva di legge (ancorché relativa), tassatività, progressività e prevedibilità del carico fiscale.

Paiono dunque al collegio rilevanti e non manifestamente infondati i prospettati dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 37 comma 6 lettera *b*) del decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, con particolare riferimento alla violazione degli articoli 3, 23, 41 e 97 della Costituzione.

Quanto alla rilevanza della questione ai fini del decidere essa è indubbia, posto che l'intero contenzioso si fonda proprio sulla difficoltà di individuare, sulla scorta delle contestate disposizioni e delle loro possibili alternative interpretazioni, l'esatta platea dei destinatari del contributo.

L'obiettivo sussistenza di un problema di carattere normativo è stata stigmatizzata anche nel secondo Rapporto Annuale presentato dall'Autorità di regolazione dei trasporti al Parlamento, ai sensi dell'art. 37 comma 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, in cui si legge testualmente: «La materia dell'autofinanziamento è oggetto di ricorsi, in particolare in merito al perimetro dei soggetti tenuti al versamento del contributo all'autofinanziamento dell'Autorità. La situazione richiede interventi legislativi urgenti al fine di assicurare la certezza delle fonti di finanziamento delle attività».

Quanto alla non manifesta infondatezza preliminarmente il contributo non può che essere inquadrato quale imposizione fiscale o prestazione patrimoniale imposta a carico dei destinatari.

Risulta infatti al proposito pertinente la pronuncia della Corte costituzionale n. 256 del 2007, la quale ha avuto ad oggetto l'art. 1 comma 67 della legge n. 266/2005.

Quest'ultimo, con riferimento all'allora Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (oggi ANAC) recita: «L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, cui è riconosciuta autonomia organizzativa e finanziaria, ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento di cui al comma 65 determina annualmente l'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nonché le relative modalità di riscossione, ivi compreso l'obbligo di versamento del contributo da parte degli operatori economici quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche. In sede di prima applicazione, il totale dei contributi versati non deve, comunque, superare lo 0,25 per cento del valore complessivo del mercato di competenza».

Nella citata pronuncia la Corte costituzionale, dirimendo un conflitto tra Stato e Regioni, ha osservato che la disciplina del contributo era riconducibile alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui presentava i principali requisiti. In particolare, si legge nella pronuncia, «si tratta di una contribuzione - imposta in base alla legge e connessa ad una particolare situazione in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente - alle spese necessarie e consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa e il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante. Il primo requisito è soddisfatto in quanto essa grava sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi e in difetto di rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo; il secondo in quanto è connessa alla spesa relativa al servizio di vigilanza del settore obbligatorio in relazione all'istituzione dell'Autorità; il terzo in quanto l'entità di detta contribuzione è determinata con una percentuale rispetto ai ricavi delle imprese regolate».

Nel caso di specie il contributo viene imposto a carico dei gestori dei «servizi regolati» (con le già evidenziate ambiguità che l'evoluzione normativa ha apportato al concetto) in termini generali ed è strumentale al finanziamento della spesa pubblica sottesa all'operatività dell'Autorità; esso è del tutto avulso da rapporti di corrispettività con specifici servizi, sicché resta anche non pertinente la giurisprudenza invocata da talune delle ricorrenti in materia di «Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni radiotelevisive», con riferimento all'art. 6 comma 1 lettera *b*) e comma 2 della legge n. 249/97 nonché all'art. 2 comma 38 della legge n. 431/95.



In quest'ultimo specifico ambito, infatti, presidiato da una puntuale normativa comunitaria (ben differente dell'evoluzione del complessivo «diritto europeo dei trasporti»), la disposizione può essere ritenuta specifica perchè si inserisce su un mercato ben più agevole da circoscrivere; la giurisprudenza nazionale e comunitaria, inoltre, hanno ricostruito il contributo quale sostanziale corrispettivo di specifiche attività regolatorie ed amministrative, aspetto che, per le ragioni già esposte, non si evince nella disposizione in esame.

In definitiva ritiene il collegio che il contributo non possa che ascriversi alle prestazioni patrimoniali imposte di carattere generale; pacificamente, poi, «la denominazione della prestazione non è rilevante poiché il criterio decisivo per ritenere applicabile l'art. 23 della Costituzione è che si tratti di prestazione obbligatoria in quanto istituita da un atto d'autorità» (Corte costituzionale n. 4/1957).

Così inquadrata la fattispecie, ne consegue la necessità di valutare se la scarna disposizione di legge che la disciplina rispetti i parametri dettati dall'art. 23 della Costituzione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, in materia di riserva di legge e, in subordine, se l'ampia e indiscriminata potenziale platea di obbligati non comporti, a fronte di una unitaria disposizione, possibili contrasti con l'art. 3 della Costituzione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale la riserva relativa di legge in materia impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa quanto al presupposto, alla base imponibile, ai soggetti passivi, all'aliquota, nonché alla determinazione della c.d. «quota di prelievo»

(Corte costituzionale n. 350/2007).

Nel caso di specie paiono al collegio porsi dubbi di rispetto di siffatti principi con particolare riferimento all'individuazione dei soggetti incisi e della «quota di prelievo», oltre che, in subordine, e come detto, con riferimento all'art. 3 per la parificazione di posizioni tra loro estremamente difforni.

La norma presenta infatti significative peculiarità (in termini di genericità) rispetto a quanto prescritto dall'art. 38 comma 2 legge n. 431/95, riferito alle tradizionali Autorità regolatorie in materia di pubblici servizi (AEEG e AGcom), nel cui generale «contesto» la stessa ART è stata istituita.

La pur simile disposizione del 1995 si distingue per i seguenti significativi aspetti.

1. L'individuazione, oltre che di un massimo percentuale di ricavi suscettibili di costituire la base imponibile a carico degli obbligati, anche di un tetto complessivo di oneri e costi (suddivisi tra finanziamento pubblico e privato) imputabili all'istituzione e al funzionamento dell'Autorità.

Nel caso di interesse, invece, la legge indica la percentuale massima di fatturato suscettibile di prelievo a carico di ciascun obbligato, fissa un tetto alla sola quota di finanziamenti pubblici ma non stabilisce un limite di costi globali destinati all'ART. Né pare soddisfacente sostenere che tale limite si ricaverebbe, implicitamente, da quanto necessario per la gestione della struttura dell'ART poiché, trattandosi di Autorità Indipendente che presenta spiccata autonoma organizzativa e gestionale, la stessa Autorità, oltre a fissare il contributo, individua anche le proprie stesse esigenze organizzative; essa potrebbe quindi scegliere di applicare sempre l'aliquota massima, contestualmente autodeterminando la propria struttura in tal senso, senza che sia rinvenibile nella legge una predeterminazione del tetto di spesa (pubblica) ad essa spettante.

Per tale profilo non pare quindi sostanzialmente rispettata la riserva di legge quanto alla predeterminazione della «quota di prelievo».

2. La disposizione del 1995 individua la percentuale del contributo con riferimento ai «ricavi», mentre la norma in analisi utilizza il più opinabile concetto di «fatturato»; potrebbe quindi mettersi in dubbio la sufficiente determinazione della base imponibile;

3. La disposizione in tema di servizi di pubblica utilità, infine, è indirizzata ad Autorità quali la AEEG e la AgCom, che regolano mercati (energia, telecomunicazioni) caratterizzati da elevata specificità e specializzazione degli attori.

Il mercato dei trasporti e loro «accessori», per contro, così genericamente richiamato dal legislatore come elemento di individuazione dei soggetti incisi dall'imposizione (come per altro palesato dalla natura disparata delle attività svolte degli odierni ricorrenti), pur presentando esigenze di regolazione complessiva ed organica ormai pacificamente riconosciute anche a livello europeo, pare al collegio richiedere un maggior rigore normativo nella definizione della platea dei destinatari del contributo e della sua struttura

In ogni caso la parificazione di siffatta indefinita platea entra in conflitto con l'art. 3 della costituzione.



Si consideri quanto avvenuto con le delibere impugnate; nell'apparente e non rigorosa cornice normativa sono stati individuati come omogenei destinatari del contributo soggetti che, pur parte del mercato dei trasporti, e non certo impermeabili ad esigenze di regolazione, sono in posizione assolutamente difforme tra loro (le esigenze di regolazione rispetto ad un gestore di rete o a un concessionario di servizio pubblico, piuttosto che rispetto ad un mero prestatore di servizi di trasporto su strada sono ovviamente di diversa entità e natura); la stessa Autorità ha individuato una sorta di soglia «*de minimis*» di fatturato imponibile (non evincibile in alcun modo nella legge, con il risultato di poter essere elevata o abbassata *ad libitum*) soluzione che, benchè ragionevole, induce, con modalità sostanzialmente arbitrarie, notevoli effetti in termini di maggiore o minore suddivisione del carico impositivo su platee più o meno ampie di destinatari.

Con la soluzione adottata, ad esempio, risultano di fatto esentati dal contributo soggetti, come i taxisti, espressamente menzionati nella legge tra la platea dei soggetti regolati.

A ciò si aggiunga che i soggetti incisi sono, a vario titolo, imprenditori del mercato dei trasporti; l'imprevedibilità degli oneri impositivi si traduce allora anche in una potenziale violazione della loro libera iniziativa economica, che trova tutela nell'art. 41 della Costituzione. Nella pronuncia Corte costituzionale 10/2015, evidenziato che ben può il legislatore individuare specifici settori di mercato da assoggettare ad altrettanto specifica tassazione, in ragione delle peculiari caratteristiche degli stessi (quali barriere all'ingresso e anelasticità della domanda che possono garantire parziali rendite di posizione), ha precisato che tanto è possibile nei limiti in cui si traduca in una coerente, proporzionale e ragionevole struttura dell'imposta.

Nel senso dell'illegittimità costituzionale di norme impositive che hanno parificato fattispecie tra loro difformi si è pronunciata la sentenza Corte costituzionale n. 83/2015 (nel presente caso la parificazione cade sui soggetti, nella pronuncia della Corte la parificazione riguardava gli «oggetti»).

La stessa pronuncia ha censurato la normativa ivi analizzata sia per la mancata indicazione di specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei a limitare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa, sia in quanto non prevedeva alcuna forma procedurale partecipativa; quest'ultima possibilità, infatti, è stata talvolta indicata dalla giurisprudenza costituzionale come possibile correttivo alla elasticità delle prescrizioni legislative (in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 180/96, 157/96, 182/94) idonea a garantire il rispetto dei parametri dell'art. 23, pur a fronte di un apparente deficit di tassatività della norma primaria.

Siffatto correttivo non è presente nel caso di specie, restando quindi intatti i già prospettati dubbi di compatibilità della norma con l'art. 23 della Costituzione.

Innanzitutto la normativa speciale non prevede una partecipazione nella fase di elaborazione del regolamento che disciplina il contributo.

I provvedimenti impugnati, per il loro carattere generale, neppure soggiacciono ai principi di partecipazione ai sensi dell'art 13 della legge n. 241/90.

Ancora, ai sensi dell'art. 37 comma 1 del decreto-legge n. 201/2011, l'ART esercita le proprie competenze in applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni organizzative e di funzionamento dettate dalla legge n. 481/1995; quest'ultima all'art. 2 richiama specifiche disposizioni in materia di procedimento amministrativo (ad esempio in tema di responsabile del procedimento, garanzia del contraddittorio, conoscibilità degli atti istruttori) ma nessuna forma partecipativa, coerentemente con la natura dell'atto, è prevista con riferimento alla delibera sui contributi, e tanto, come visto, sia nella disciplina del decreto-legge n. 201/2011, che in quella dalla legge n. 481/95.

In fatto è pacifico che, per la prima delle delibere oggetto di impugnativa, nessuna forma di partecipazione sia stata attivata; l'ART afferma di aver, per contro, proceduto ad ampie consultazioni degli interessati per l'adozione della delibera n. 78/2014 (circostanza contestata dai ricorrenti), evidenziando comunque la difficoltà di coinvolgere un numero così elevato e indefinito di soggetti. Premesso che l'indeterminatezza dei destinatari dell'imposizione, secondo la stessa difesa dell'ART, si è quindi tradotta anche in indeterminatezza dei potenziali soggetti destinatari di eventuali garanzie partecipative, la difficoltà di concretizzare la partecipazione in fattispecie di questa natura coincide con la *ratio legis* di esclusione della partecipazione per la predisposizione di atti di carattere generale.

Fermo quindi che il dettato normativo non impone forme di partecipazione procedimentale, lo sforzo che la stessa ART ha asseritamente condotto per realizzarle, in un contesto di indeterminatezza della fattispecie normativa, non sembra al collegio idoneo in alcun modo a soddisfare il parametro costituzionale.



Il collegio ritiene poi che la peculiarità del soggetto destinatario del contributo porrebbe, ove quest'ultimo fosse determinato con la collaborazione dei soggetti incisi, anche un problema di rispetto dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità/neutralità della stessa.

La problematica si colloca infatti in un delicato crocevia di valori e potrebbe rendere preferibile una più rigorosa lettura della riserva relativa di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte in siffatto ambito, con ulteriore rafforzamento dei dubbi di legittimità costituzionale già espressi.

Fisiologicamente le Autorità Indipendenti sono prive di legittimazione politica, a differenza della maggior parte dei soggetti ordinariamente deputati all'emanazione delle fonti secondarie integrative; questi ultimi di norma, ancorché non espressione dello Stato-Comunità, sono soggetti a responsabilità politica, che rende giustificata la loro sostanziale compartecipazione al potere impositivo; tale giustificazione ovviamente non si attaglia alle Autorità Indipendenti.

A ciò si aggiunga che, benché l'art. 37 comma 6 lettera *b*) del decreto-legge preveda che il regolamento in materia di contributo sia «sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», si legge nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle impugnate delibere che, per non influenzare il contenzioso pendente e nelle more dello stesso, «tenuto conto dell'autonomia della decisione riconosciuta all'Autorità di Regolazione dei trasporti nell'esercizio delle proprie funzioni», le delibere vengono approvate pur presenti la criticità in termini di individuazione dei soggetti obbligati.

La scelta governativa è quindi stata quella di valorizzare l'indipendenza dell'Autorità.

Ancora la legittimità dell'integrazione della riserva di legge da parte di fonti secondarie viene, come visto, giustificata dal giudice delle leggi anche quando ragionevolmente circoscritta dalla previsione di meccanismi partecipativi a favore dei destinatari dell'imposizione. La soluzione parrebbe coerente con la presente fattispecie, poiché è comunemente condiviso l'assunto per cui proprio le garanzie partecipative sarebbero le più idonee, in materia di Autorità Indipendenti, a fornire giustificazione agli ampi poteri regolatori e decisionali alle medesime riconosciuti in assenza di legittimazione e responsabilità politica.

Tuttavia, là dove si tratti di determinare puntualmente le fonti di finanziamento dell'Autorità (la cui autonomia finanziaria è garanzia stessa di indipendenza), le esigenze di neutralità e indipendenza ben possono entrare in conflitto con interventi partecipativi significativi da parte dei destinatari della regolazione. Non si vede infatti come possa contestualmente predicarsi la necessità di un parziale distacco dell'ente dai meccanismi tradizionali della finanza pubblica, per garantirne l'autonomia rispetto al potere politico, e richiedere poi una necessaria ed incisiva partecipazione (se non al fine di acquisire meri dati tecnici, si pensi alla determinazione dei «fatturati rilevanti»), dei destinatari del contributo; l'esigenza di autonomia e neutralità si pone, infatti, parallelamente sia rispetto al potere politico che, e tanto più, rispetto ai poteri economici destinatari della regolazione.

In tale contesto è evidente che, quanto più la riserva relativa di legge in materia di contributo obbligatorio sarà rigorosamente interpretata, con necessaria determinazione di criteri effettivi e chiari, tanto maggiore sarà la garanzia di indipendenza della stessa Autorità.

Per quest'ultimo profilo, che incide su aspetti strettamente organizzativi dell'Autorità, si ritiene pertanto che il difetto di tassatività della norma ponga anche un dubbio di compatibilità con l'art. 97 della Costituzione, alla luce delle esigenze di imparzialità che la peculiare posizione dell'Autorità traduce nel più pregnante concetto di neutralità.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il tribunale amministrativo regionale Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 comma 6 lettera *b*) del decreto-legge n. 201/2011, nella parte in cui attribuisce all'ART un potere di determinazione di una prestazione patrimoniale imposta senza individuare i necessari presupposti dell'imposizione, per violazione degli articoli 3, 23, 41 e 97 della Costituzione.

Resta confermata la sospensione degli atti come già disposta con ordinanza n. 346/2015 di questo TAR.

Il presente giudizio resta sospeso fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 ed 80 del c.p.a. e 295 c.p.c.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda)

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 comma 6 lettera b) del decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, e successive modificazioni, in relazione agli articoli 3, 23, 41 e 97 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario

Paola Malanetto, Primo Referendario, Estensore

Il Presidente: SALAMONE

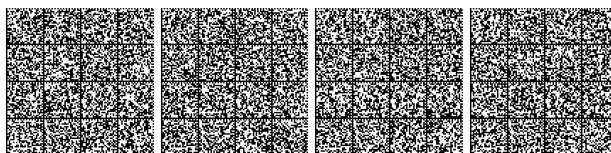
L'Estensore: MALANETTO

16C00042

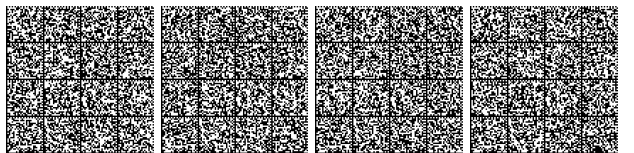
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-008) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

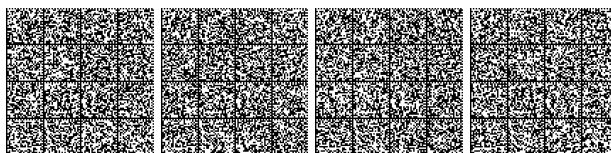
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio) validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale	€ 438,00
		- semestrale	€ 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale	€ 68,00
		- semestrale	€ 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale	€ 168,00
		- semestrale	€ 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale	€ 65,00
		- semestrale	€ 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale	€ 167,00
		- semestrale	€ 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale	€ 819,00
		- semestrale	€ 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*	- annuale	€ 302,47
(di cui spese di spedizione € 74,42)*	- semestrale	€ 166,36

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale	€ 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale	€ 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 6 0 2 2 4 *

€ 5,00

